




3 1761 11650355 8



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116503558>

CHA
YC32
- H76



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Human Rights

Droits de la personne

Chair:
The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Présidente:
L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Tuesday, May 1, 2001
Monday, May 7, 2001

Le mardi 1^{er} mai 2001
Le lundi 7 mai 2001

Issue No. 1

Fascicule n° 1

Organization meeting
and
Future business

Séance d'organisation
et
travaux futurs



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Sheila Finestone, P.C., *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Oliver
* Carstairs, P.C.	Poy
(or Robichaud, P.C.)	Watt
Ferretti Barth	Wilson
* Lynch-Staunton	
(or Kinsella)	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE

Présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-présidente: L'honorable Sheila Finestone, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Oliver
* Carstairs, c.p.	Poy
(or Robichaud, c.p.)	Watt
Ferretti Barth	Wilson
* Lynch-Staunton	
(or Kinsella)	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, May 1, 2001

(1)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 11:05 a.m., in Room 257, East Block, for the purpose of organization.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Finestone, P.C., Kinsella, Oliver, Poy, Watt, and Wilson (8).

Other senator present: The Honourable Senator Hubley (1).

In attendance: David Goetz, Research Officer, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee proceeded to organize pursuant to rule 88.

The Clerk of the Committee presided over the election of the Chair.

The Honourable Senator Beaudoin moved that the Honourable Senator Andreychuk do take the Chair of the Committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Andreychuk took the Chair.

The Honourable Senator Poy moved that the Honourable Senator Finestone, P.C., be Deputy Chair of the Committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Wilson moved that the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair, and one other member of the committee, to be designated after the usual consultation; and

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses, and to schedule hearings.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Oliver moved that the committee print its proceedings; and

That the Chair be authorized to set the number to meet demand.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Watt moved that, pursuant to rule 89, the Chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the committee from both the government and the opposition be present.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Beaudoin moved that the committee ask the Library of Parliament to assign research officers to the committee;

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 1^{er} mai 2001

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 11 h 05, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, pour organiser ses travaux.

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Finestone, c.p. Kinsella, Oliver, Poy, Watt et Wilson (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Hubley (1).

Également présent: David Goetz, attaché de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'article 88 du Règlement du Sénat, le comité tient une séance d'organisation.

Le greffier du comité préside à l'élection à la présidence.

L'honorable sénateur Beaudoin propose que l'honorable sénateur Andreychuk soit présidente du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Andreychuk occupe le fauteuil.

L'honorable sénateur Poy propose que l'honorable sénateur Finestone, c.p. assume la vice-présidence du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Wilson propose que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose de la présidente, de la vice-présidente et d'un membre du comité désigné après les consultations d'usage; et

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Oliver propose que le comité fasse imprimer ses délibérations; et

Que la présidente soit autorisée à ajuster la quantité en fonction des besoins.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Watt propose que, conformément à l'article 89 du Règlement, la présidente soit autorisée à tenir des réunions pour entendre des témoignages et en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition soient présents.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Beaudoin propose que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité;

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical, and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills, and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the Chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries, and draft reports.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Oliver moved that, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the Committee; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the Committee be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the Committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Beaudoin that, pursuant to Senate guidelines for witnesses expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the Chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Poy that the Chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

The question being put on the motion, it was adopted.

After debate, it was agreed that the committee meet in public at 5:00 p.m. on Monday, May 7, 2001 to consider its future business.

At 11:41 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

Que la présidente soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont renvoyées.

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que la présidente, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Oliver propose que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée individuellement à la présidente, ou en son absence à la vice-présidente; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'Annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement à la présidente, à la vice-présidente et au greffier du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Beaudoin que, conformément aux lignes directrices concernant les frais de déplacement des témoins, le comité puisse rembourser des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin d'un même organisme, mais que la présidente soit autorisée à permettre le remboursement des dépenses pour un deuxième témoin en cas de circonstances exceptionnelles.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Poy que la présidente soit autorisée à demander au Sénat la permission de diffuser ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, de manière à déranger le moins possible ses travaux; et

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre sa diffusion à sa discrétion.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Après discussion, il est convenu que le comité tienne une séance publique à 17 heures le lundi 7 mai 2001 pour examiner ses travaux futurs.

À 11 h 41, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Monday, May 7, 2001

(2)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:15 p.m., in Room 256-S, Centre Block, the Chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Ferretti Barth, Finestone, P.C., Kinsella, Oliver, and Wilson (7).

In attendance: David Goetz, Research Officer, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee considered its schedule.

After debate,

It was agreed that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorised to set meeting dates and times.

The committee proceeded to consider its future business.

After debate,

It was agreed that committee research staff collect and circulate certain documents to members.

After further debate,

The Honourable Senator Oliver moved that the Chair be authorised to seek the following Order of Reference from the Senate:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorised to examine issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations; and

That the committee report to the Senate no later than Wednesday, October 31, 2001.

The question being put on the motion, it was adopted.

The committee considered the following draft budget application for its legislative work for the financial year ending March 31, 2002:

Professional and Other Services	\$ 3,000
Other Expenditures	\$ 1,500
TOTAL	\$ 4,500

After debate,

The Honourable Senator Wilson moved that the committee adopt the draft budget application for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets, and Administration.

OTTAWA, le lundi 7 mai 2001

(2)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 17 h 15, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Ferretti Barth, Finestone, c.p., Kinsella, Oliver et Wilson (7).

Également présent: David Goetz, attaché de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité examine son calendrier.

Après débat,

Il est entendu que le Sous-comité du programme et de la procédure est autorisé à fixer les dates et heures des séances.

Le comité entame l'examen de ses travaux futurs.

Après débat,

Il est entendu que le personnel de recherche du comité va réunir certains documents et les faire circuler parmi les membres.

Après un autre débat,

Il est proposé par l'honorable sénateur Oliver que la présidence soit autorisée à faire approuver par le Sénat l'ordre de renvoi qui suit:

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à examiner des questions liées aux droits de la personne, entre autres, d'examiner l'appareil gouvernemental qui se charge de voir aux obligations nationales et internationales du Canada dans le domaine des droits de la personne; et

Que le comité fasse rapport au Sénat au plus tard le mercredi 31 octobre 2001.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le comité examine la demande d'autorisation budgétaire que voici pour ses travaux législatifs durant l'exercice prenant fin le 31 mars 2002:

Services professionnels et autres	3 000 \$
Autres dépenses	1 500 \$
TOTAL	4 500 \$

Après débat,

Il est proposé par l'honorable sénateur Wilson que le comité adopte la demande d'autorisation budgétaire à soumettre au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

The question being put on the motion, it was adopted.

After further debate,

At 6:27 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Après un autre débat,

À 18 h 27, il est entendu que le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Till Heyde

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday May 1, 2001

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 11:05 a.m. in accordance with rule 88 of the Senate for an organization meeting.

[Translation]

Mr. Till Heyde, Clerk of the Committee: Honourable Senators, I believe we have a quorum.

[English]

I am Till Heyde, clerk of your committee. As clerk of your committee it is my duty to preside over the election of your chair.

Senator Finestone: We would like the head table to introduce themselves.

Mr. David Goetz, Researcher, Library of Parliament: I am with the Law and Government Division of the Parliamentary Research branch. I am here today to assist you with your research support needs.

[Translation]

Mr. Heyde: The first item on the agenda is the election of the chairman.

[English]

I can accept a motion for the election of the chair.

[Translation]

Senator Beaudoin: I nominate the Honourable Senator Raynell Andreychuk.

Mr. Heyde: Are there any other nominations?

[English]

It is moved by the Honourable Senator Beaudoin that Senator Andreychuk be elected chair of the committee.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

Mr. Heyde: Carried. I ask Senator Andreychuk to take the chair.

Senator A. Raynell Andreychuk (Chairman) in the Chair.

The Chairman: My first duty is to thank the committee.

I will not make any speeches or comments about the committee until later. We will go to our agenda because we must finish quickly.

We are at the point of a nomination for the election of deputy chair.

Senator Poy: I nominate Senator Finestone as deputy chair.

Senator Oliver: I second the motion.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. It has been agreed unanimously that the Honourable Senator Finestone be deputy chair of this committee.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 1^{er} mai 2001

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 11 h 05, conformément à l'article 88 du Règlement du Sénat, pour une réunion d'organisation.

[Français]

M. Till Heyde, greffier du comité: Honorables sénateurs, je constate qu'il y a quorum.

[Traduction]

Je suis Till Heyde, greffier de votre comité et en tant que tel, j'ai le devoir de présider à l'élection à la présidence.

Le sénateur Finestone: Nous aimerions que les personnes à la table d'honneur se présentent.

M. David Goetz, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement: Je travaille à la Division du droit et du gouvernement du Service de recherche parlementaire. Je suis ici pour vous aider en matière de recherche.

[Français]

M. Heyde: Le premier point à l'ordre du jour est l'élection à la présidence.

[Traduction]

Je suis prêt à recevoir une motion pour l'élection à la présidence.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Je propose la candidature de l'honorable sénateur Raynell Andreychuk.

M. Heyde: Y a-t-il d'autres nominations?

[Traduction]

Il est proposé par l'honorable sénateur Beaudoin que le sénateur Andreychuk soit présidente du comité.

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

M. Heyde: La motion est adoptée. Je demande au sénateur Andreychuk d'occuper le fauteuil.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (présidente) occupe le fauteuil.

La présidente: Je dois, pour commencer, remercier le comité.

Je ne vais pas faire tout de suite de discours ni d'observations au sujet du comité. Nous allons passer à notre ordre du jour, car nous devons en finir rapidement.

Nous en sommes aux candidatures pour l'élection à la vice-présidence.

Le sénateur Poy: Je propose la candidature du sénateur Finestone à la vice-présidence.

Le sénateur Oliver: J'appuie la motion.

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée. Il est accepté à l'unanimité que l'honorable sénateur Finestone soit vice-présidente du comité.

We must go through the usual resolutions. I need an honourable senator to move:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and one other member of the Committee, to be designated after the usual consultation; and

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses, and to schedule hearings.

An Hon. Senator: So moved.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

I need a motion to print the committee's proceedings and that the chair be authorized to set the number to meet the demand.

Senator Oliver: So moved.

Senator Beaudoin: Is the number fixed by the chair?

Senator Oliver: Yes.

The Chairman: That is what the motion says, but generally that is after discussion with the steering committee.

Mr. Heyde: The number is adjusted to meet demand. If there is higher demand, we can print more.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I need an authorization to hold meetings and to print evidence when a quorum is not present. Therefore, I need a motion:

That pursuant to rule 89, the Chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the committee from both the government and the opposition be present.

Senator Watt: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

I now need a motion:

That the Committee ask the Library of Parliament to assign research officers to the committee;

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical, and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject matters of bills, and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

Nous devons passer par les résolutions habituelles. Un honorable sénateur doit présenter la motion suivante:

Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose de la présidente, de la vice-présidente et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage;

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement aux programmes, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences.

Une voix: Je le propose.

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Il me faut une motion pour l'impression des délibérations du comité et pour que la présidente soit autorisée à ajuster cette quantité en fonction des besoins.

Le sénateur Oliver: Je le propose.

Le sénateur Beaudoin: La quantité en est-elle ajustée par la présidente?

Le sénateur Oliver: Oui.

La présidente: C'est ce que dit la motion, mais en général, c'est après débat avec le comité directeur.

M. Heyde: La quantité est ajustée en fonction des besoins. Si les besoins sont plus importants, nous pouvons en imprimer davantage.

La présidente: Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: J'ai besoin d'une autorisation à tenir des réunions et à imprimer des témoignages en l'absence de quorum. Par conséquent, il me faut une motion comme suit:

Que, conformément à l'article 89 du Règlement, la présidente soit autorisée à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition soient présents.

Le sénateur Watt: Je le propose.

La présidente: Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Il me faut maintenant une motion comme suit:

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité;

Que la présidente soit autorisée à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, puis d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont déferés;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services d'experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

That the Chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

Senator Beaudoin: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Next, I need a motion:

That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair and the Clerk of the Committee; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act and Guideline 3.05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the Committee be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair and the Clerk of the Committee.

Senator Oliver: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Next, I need a motion:

That, pursuant to the Senate guidelines for witness expenses, the committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

Senator Beaudoin: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Finestone: Is this the standard form that is used for all committees, that the chair has the right to do certain things?

Mr. Heyde: That was the standard form used prior to the last session of Parliament. Prior to that it had been two representatives per organization in terms of budget.

The Chairman: Approval being only by the chair.

Mr. Heyde: That is the standard.

Senator Finestone: For all standing committees of the Senate?

Mr. Heyde: Yes. The normal motion that is presented is that it is the chair who decides in exceptional cases.

The Chairman: We do have a tradition, I believe, that the chair would discuss that with the steering committee.

Que la présidente, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

Le sénateur Beaudoin: Je le propose.

La présidente: Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Il me faut maintenant la motion suivante:

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée à la présidente, à la vice-présidente et au greffier du comité; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3.05 de l'Annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement à la présidente, à la vice-présidente et au greffier du comité.

Le sénateur Oliver: Je le propose.

La présidente: Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Il me faut maintenant la motion suivante:

Que, conformément aux lignes directrices concernant les frais de déplacement des témoins, le comité peut rembourser des dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin d'un même organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée, mais que la présidente soit autorisée à permettre le remboursement de dépenses pour un deuxième témoin en cas de circonstances exceptionnelles.

Le sénateur Beaudoin: Je le propose.

La présidente: Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Finestone: Est-ce la norme pour tous les comités? Est-ce que la présidence est habilitée à prendre certaines décisions?

M. Heyde: C'était la norme adoptée avant la dernière session de la législature. Avant cela, il fallait prévoir deux représentants par organisme à des fins budgétaires.

La présidente: L'approbation n'étant donnée que par la présidence.

M. Heyde: C'est la norme.

Le sénateur Finestone: Pour tous les comités sénatoriaux permanents?

M. Heyde: Oui. Conformément à la motion habituellement présentée, c'est la présidence qui prend une décision en cas de circonstances exceptionnelles.

La présidente: Par tradition cependant, il me semble que la présidence en discute avec le comité directeur.

Senator Finestone: It gives a degree of responsibility that is quite onerous, frankly, and it is a bit undemocratic.

Senator Oliver: The Senate is undemocratic.

Senator Finestone: No, it is not. I do not agree with you at all. Most Canadians have liberal values, which includes you, sir. I think the base is liberal values. Given that choice, look what Canadians got — the best of them.

The Chairman: We are at Item No. 9 on the agenda.

I need a motion:

That the Chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

Senator Poy: I so move.

The Chairman: Honourable senators, it is agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The new committees — defence and human rights — are to sit on Mondays. Originally, I was told they would sit at 5:45. The clerk then informed me that the message passed along to him was 5 p.m. The final word is that it will be our discretion as to whether we sit at 5:00 or 5:45.

Rather than getting into a discussion now as to how we operate, I think we need a good *in camera* session for that. I propose that we meet *in camera* this following Monday, May 7, to discuss the content of our work, the terms of reference, the operations, our needs, et cetera. In other words, we need a full and exhaustive discussion, and I would like all members to put on the table their expectations of this committee. We have been somewhat delayed. I had hoped we could start our meetings earlier, but I propose that it be Monday, May 7.

Senator Oliver: On May 7, there is a leader's dinner in the main foyer of the National Arts Centre. I must be there because I am doing something at the dinner. I will not be here.

Senator Kinsella: I want to comment on the proposition that any meetings of the Human Rights Committee be *in camera*. When we have an opportunity to deal with this, I would like to make the case that the Human Rights Committee ought not to do any of its work *in camera*.

Senator Oliver: I thought you said the opposite. You do not want *in camera* meetings?

Senator Kinsella: I want everything to be open.

Senator Oliver: Good.

Senator Beaudoin: I heard the contrary.

Le sénateur Finestone: C'est franchement une lourde responsabilité et ce n'est pas vraiment démocratique.

Le sénateur Oliver: Le Sénat est non démocratique.

Le sénateur Finestone: Non, je ne suis pas du tout d'accord. La plupart des Canadiens, dont vous faites partie, monsieur, ont des valeurs libérales. Tout se fonde, je crois, sur des valeurs libérales. Compte tenu de ce choix, regardez ce que les Canadiens ont obtenu — les meilleurs.

La présidente: Nous en sommes au point 9 de l'ordre du jour.

Il me faut la motion suivante:

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat la permission de diffuser ses délibérations publiques par les médias d'information électronique, de manière à déranger le moins possible ses travaux; et

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

Le sénateur Poy: Je le propose.

La présidente: Honorables sénateurs, est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: La motion est adoptée.

Les nouveaux Comités — ceux de la défense et des droits de la personne — doivent siéger le lundi. À l'origine, on m'avait dit qu'ils siégeraient à 17 h 45. Le greffier m'a ensuite informée que le message qui lui avait été transmis indiquait 17 heures. Finalement, c'est à nous de décider si nous siégeons à 17 heures ou à 17 h 45.

Plutôt que d'entrer dans un débat sur la façon dont nous allons fonctionner, je crois qu'il faudrait plutôt tenir une séance à huis clos. Je propose donc une séance à huis clos le lundi 7 mai afin de discuter de nos travaux, de notre mandat, de notre fonctionnement, de nos besoins, etc. En d'autres termes, nous devons avoir un débat complet et exhaustif et j'aimerais que tous les sénateurs indiquent clairement leurs attentes au sujet de ce comité. Nous avons été quelque peu retardés. J'espérais que nous pourrions commencer nos séances un peu plus tôt, mais je propose que l'on commence le lundi 7 mai.

Le sénateur Oliver: Le 7 mai, un dîner des chefs est prévu dans le grand hall du Centre national des arts. Je dois absolument y être présent et je ne serai donc pas ici.

Le sénateur Kinsella: J'ai quelque chose à dire au sujet de ce qui est proposé, à savoir que toutes les séances du Comité des droits de la personne se déroulent à huis clos. Lorsque nous aurons l'occasion de débattre de cette question, j'aimerais défendre mon point de vue, à savoir que le Comité des droits de la personne ne devrait pas tenir de séances à huis clos.

Le sénateur Oliver: Je croyais que vous aviez dit le contraire. Vous ne voulez pas de séances à huis clos?

Le sénateur Kinsella: Je veux que tout soit ouvert.

Le sénateur Oliver: Bien.

Le sénateur Beaudoin: J'avais entendu le contraire.

The Chairman: Senator Kinsella, I have no concern about that. However, I understood that the first meeting of the operation of a committee's business were always *in camera*. I hope that is one of the things we will talk about, whether we would be setting a new trend by not meeting *in camera*.

Senator Kinsella: I believe also there is a tradition, if not a rule, that when standing committees prepare their reports, those meetings are *in camera*. I would like to make the case that, notwithstanding any rule of the Senate dealing with *in camera* meetings, none of the meetings of the Human Rights Committee be held *in camera*.

Senator Beaudoin: Except the first one. Even if this committee exists legally now, the fact is that we did not have a chance to look at the mandate of the committee. I think that first meeting should be *in camera* because we are discussing what this committee is about. Would you object?

Senator Kinsella: I would object, but I have lost many an argument.

The Chairman: I was told that the first meeting had to be *in camera*. Our clerk tells me that normally it is held *in camera*. The rules state that we can decide to hold it *in camera*. Therefore, the interpretation is that we could have a public meeting. I have no problem with that. What is the wish of the committee?

Senator Wilson: What is your rationale, Senator Kinsella?

Senator Kinsella: I believe everything we do should be open.

Senator Wilson: Transparency.

Senator Kinsella: Absolute, 100 per cent transparency with no exceptions.

Senator Wilson: Timing is of concern to me, and I gather that Senator Ferretti Barth had problems with the 5:00 sitting time on Mondays. I need to know soon, in view of my other commitments, when we will be meeting.

The Chairman: That is why I thought we would have our first meeting to discuss everyone's timetable.

Senator Watt: I will not be able to participate on Monday because my flights only leave at 4:30 p.m. from the Arctic. I get into Ottawa, if I am lucky, at 9:30 or 10:00 in the evening.

Senator Beaudoin: What about Tuesday morning?

Senator Watt: Tuesday morning would be good.

The Chairman: Does anyone have a conflict with Tuesday morning?

Senator Wilson: I like to go to the Aboriginal Committee, which is from 9:30 to 11:00.

The Chairman: Here is the dilemma: Even the Aboriginal Committee, I understand, when it was set up, was supposed to sit on Mondays. Of course, it then quickly moved into the three-day

La présidente: Monsieur le sénateur Kinsella, cela ne me dérange pas. Toutefois, je pensais que la première séance relative aux travaux d'un comité était toujours à huis clos. J'espère que c'est l'un des points dont nous allons parler, à savoir si nous allons lancer une mode en ne tenant pas de séance à huis clos.

Le sénateur Kinsella: Je crois que par tradition, sinon en vertu du Règlement, les séances au cours desquelles les comités permanents préparent leurs rapports se déroulent à huis clos. J'aimerais défendre mon point de vue, à savoir que, indépendamment de tout article du Règlement du Sénat relatif aux séances à huis clos, aucune des séances du Comité des droits de la personne ne se déroule à huis clos.

Le sénateur Beaudoin: À l'exception de la première. Même si ce comité existe légalement aujourd'hui, le fait est que nous n'en avons pas encore examiné le mandat. Je crois que cette première séance devrait se tenir à huis clos, car nous allons discuter du comité lui-même. Vous y opposez-vous?

Le sénateur Kinsella: Je m'y oppose, mais sans succès.

La présidente: On m'a dit que la première séance devait être à huis clos. Notre greffier me dit qu'habituellement elle se déroule à huis clos. D'après le Règlement, nous pouvons décider de la tenir à huis clos. Par conséquent, d'après l'interprétation générale, nous pourrions avoir une séance publique. Cela ne me pose aucun problème. Que souhaitez le comité?

Le sénateur Wilson: Comment le justifiez-vous, monsieur le sénateur?

Le sénateur Kinsella: Je crois que tout ce que nous faisons doit être ouvert.

Le sénateur Wilson: Vous voulez parler de transparence.

Le sénateur Kinsella: Une transparence absolue, à 100 p. 100, sans exception.

Le sénateur Wilson: L'horaire prévu me préoccupe et je crois que le sénateur Ferretti Barth avait des problèmes à propos de l'heure de séance prévue le lundi à 17 heures. Je dois savoir assez vite, compte tenu de mes autres engagements, quand nous allons tenir nos séances.

La présidente: C'est la raison pour laquelle j'ai pensé tenir notre première séance afin de discuter de l'horaire de tout un chacun.

Le sénateur Watt: Je ne pourrai pas participer lundi, car mon avion ne part qu'à 16 h 30 de l'Arctique. Avec un peu de chance, j'arrive à Ottawa en soirée, à 21 h 30 ou 22 heures.

Le sénateur Beaudoin: Que pensez-vous de mardi matin?

Le sénateur Watt: Le mardi matin me conviendrait.

La présidente: Le mardi matin créerait-il un conflit d'horaire pour qui que ce soit?

Le sénateur Wilson: J'aime participer aux séances du Comité des peuples autochtones, de 9 h 30 à 11 heures.

La présidente: Voilà le dilemme: Autant que je sache, le Comité des peuples autochtones était censé siéger le lundi. Bien sûr, il a rapidement adopté la période des trois jours, du lundi au

Tuesday-Thursday period. These two committees were set up on the understanding that we would be meeting on Mondays or Fridays.

I am in the hands of the committee. Senator Kinsella is the only senator here who has a leadership role. I have heard the same sorts of comments coming from the Defence Committee. I do not want to speak for that committee or taint that committee in any way, but my understanding is that the new committees are to sit Mondays or Fridays.

Senator Kinsella: The problem we are faced with is the availability of human resources, as well as physical resources, if we hold our meetings on Tuesday, Wednesday, or Thursday. My understanding is that we do not have the reporters or the interpreters. Quite frankly, we do not even have a room. That was one of the objective technical reasons brought forward by those who argued against two extra committees in addition to the 12 standing committees. A subcommittee of the Rules Committee is currently studying the issue.

The Chairman: The point I was about to make is that the Rules Committee is presently going around speaking with committees about all of this. They are asking when they sit, is it convenient and how can we change our workloads. I understood that we were at least committed to Mondays until the end of June, subject to convincing the Rules Committee beyond that point. I think we are stuck with Mondays.

Senator Watt: People who cannot be here cannot be a member of the committee, then. I cannot be here.

Senator Finestone: I understand — and Senator Kinsella is here to agree or disagree — that there was a lot of negotiation around both those committees with respect in particular to staffing and timing. Part of the agreement, as I understood from the exchange on the floor of the house, was a respect for those constraints. I would not like to see us break the rules the first time we have a meeting.

I regret that certain members cannot be here on Mondays due to physical arrangements and other challenges. However, I believe that we should meet the challenge and demonstrate that there is a good reason for a Human Rights Committee, that its raison d'être will enhance the responsibilities that we have as senators. I suggest that we respect the decision that was made, live within those parameters and then make our arguments pro and con at the end of June.

The Chairman: I appreciate Senator Watt's problem; however, I have the same problem. I fought for the establishment of the Human Rights Committee.

I have to leave at 7 a.m. on Monday morning to make any time on Monday. If the flight I intend to take is cancelled, which seems to be the case out of Regina, I will be coming in on Sunday nights. However, that is the price I pay for wanting this committee.

Senator Watt: We only have one flight.

Senator Wilson: Can you tell me what Senator Ferretti Barth's problem was?

jeudi. Au moment de la création de ces deux comités, il avait été entendu que l'on se réunirait le lundi ou le vendredi.

C'est au comité de décider. Le sénateur Kinsella est le seul qui ait un rôle de leader. J'ai entendu les mêmes genres d'observations au Comité de la défense. Je ne veux pas parler au nom de ce comité ni le critiquer de quelque façon que ce soit, mais, si j'ai bien compris, les nouveaux comités doivent siéger le lundi ou le vendredi.

Le sénateur Kinsella: Le problème qui se pose, c'est celui de la disponibilité des ressources humaines, ainsi que des ressources matérielles, si nous tenons nos séances le mardi, le mercredi ou le jeudi. Autant que je sache, nous n'avons pas non plus les sténographes ni les interprètes. Très franchement, nous n'avons même pas de salle. C'était l'une des raisons techniques objectives présentées par ceux qui étaient contre deux comités supplémentaires en plus des 12 comités permanents. Un sous-comité du Comité des règlements étudie actuellement la question.

La présidente: J'allais dire que le Comité des règlements contacte actuellement les divers comités à ce sujet. Il demande quant les comités siègent, si c'est pratique et s'il est possible de modifier la charge de travail. Si j'ai bien compris, nous nous sommes engagés pour le lundi jusqu'à la fin juin; par la suite, nous pourrions toujours essayer de convaincre le Comité des règlements pour autre chose, mais je crois que nous n'avons pas d'autre choix que le lundi pour l'instant.

Le sénateur Watt: Ceux qui ne peuvent pas être présents ne peuvent donc pas être membres du comité. C'est mon cas.

Le sénateur Finestone: Autant que je sache — et le sénateur Kinsella est là pour me donner raison ou non — on a beaucoup négocié au sujet de ces deux comités à propos, notamment, du personnel et de l'horaire. D'après ce que j'ai compris des échanges dans la salle, le respect de ces contraintes faisait partie de l'accord. Je n'aimerais pas que l'on n'observe pas le Règlement dès notre première séance.

Je regrette que certains sénateurs ne puissent pas être présents le lundi à cause de contraintes matérielles et autres. Toutefois, je pense que nous devons relever le défi et montrer qu'un Comité des droits de la personne a sa raison d'être et qu'il mettra en valeur nos responsabilités en tant que sénateurs. Je propose que nous respections la décision qui a été prise, que nous acceptons ces paramètres et que nous présentions nos arguments pour et contre à la fin juin.

La présidente: Je comprends le problème du sénateur Watt; toutefois, j'ai le même problème. Je me suis battue pour la création du Comité des droits de la personne.

Je dois partir à 7 heures le lundi matin pour ne pas perdre la journée. Si le vol que je prévois prendre est annulé, ce qui semble être le cas au départ de Regina, j'arriverai ici le dimanche soir. C'est le prix que je suis prête à payer pour assurer l'existence de ce comité.

Le sénateur Watt: Nous n'avons qu'un seul vol.

Le sénateur Wilson: Pouvez-vous me dire ce qu'était le problème du sénateur Ferretti Barth?

The Chairman: She wanted the committee to sit at 5:45 as opposed to 5:00.

Senator Beaudoin: What is wrong with Tuesday morning?

The Chairman: I think we can get into that issue later. Since we are running out of time, we need to set the first meeting so that we can talk about operational matters and see everyone's needs and difficulties. If we have some insurmountable ones, we will have to see whether we can move to Tuesdays or some other day.

As Senator Finestone says, we have a mandate to sit Mondays or Fridays. We might discuss Fridays for that matter. For the first meeting, we must set a time when staff is available.

Senator Beaudoin: Are Fridays possible?

The Chairman: As I understand, it was Mondays or Fridays.

I think the decision is to hold our first meeting on Monday, May 7. Let us start at 5:00 for this meeting. I will speak to Senator Ferretti Barth and we can bring her up to speed.

Senator Wilson: Can I ask what opportunity Senator Watt will have for input?

Senator Watt: None at this point.

The Chairman: I do not think that is true. We must go ahead on Monday. I would appreciate it if you sit down with the steering committee to explain your position and what your options are so that we can explain them to the main committee. When we have a consensus, I can speak to you about whether our schedule will work out for you.

Senator Poy: On May 7, I cannot make it because I have appointments that cannot be changed. Is it possible for me to convey my ideas to you?

The Chairman: Yes.

Are we agreed that it will be May 7, at five o'clock? Will we meet *in camera* or public?

Senator Beaudoin: I do not care.

The Chairman: Shall we set a new trend and say that it is open?

Senator Kinsella: Agreed.

Senator Wilson: I think so.

The Chairman: I hope that when we meet we will talk about just two things. People who are on this committee feel strongly about human rights. I hope we can do everything to accommodate personal views. I hope members will realize that that will mean changing some of their priorities.

Senator Kinsella: There is no conflict when the Senate rises on Thursday.

Senator Finestone: That is at six o'clock.

The Chairman: Or seven or eight.

La présidente: Elle voulait que le comité siège à 17 h 45 au lieu de 17 heures.

Le sénateur Beaudoin: Pourquoi le mardi matin ne marcherait-il pas?

La présidente: Je crois que nous pouvons examiner cette question un peu plus tard. Étant donné que nous commençons à manquer de temps, nous devons fixer la première séance de manière à pouvoir parler de questions de fonctionnement, ainsi que des besoins et difficultés de chacun. Si certaines difficultés sont insurmontables, nous devons voir si nous pouvons siéger le mardi ou un autre jour.

Comme le dit le sénateur Finestone, nous avons le mandat de siéger le lundi ou le vendredi. Nous pourrions discuter du vendredi, en fait. Pour la première séance, nous devons fixer un jour où le personnel est disponible.

Le sénateur Beaudoin: Le vendredi est-il possible?

La présidente: Autant que je sache, il fallait que ce soit le lundi ou le vendredi.

Je crois que nous avons décidé de tenir notre première séance le lundi 7 mai. Commençons à 17 heures. Je parlerai au sénateur Ferretti Barth et nous pourrions la mettre au courant.

Le sénateur Wilson: Puis-je demander si le sénateur Watt aura la possibilité de participer au comité?

Le sénateur Watt: Pas pour l'instant.

La présidente: Je ne pense pas que ce soit vrai. Nous devons nous réunir lundi. Je serais heureuse que vous rencontriez le comité directeur pour expliquer votre position et vos options afin que nous puissions les exposer devant le comité principal. Lorsque nous serons parvenus à un consensus, je pourrai vous dire si notre horaire vous conviendra.

Le sénateur Poy: Je ne peux pas être présente le 7 mai, car j'ai des rendez-vous qui ne peuvent être changés. Est-il possible que je vous fasse part de mes idées?

La présidente: Oui.

Convenons-nous que la séance aura lieu le 7 mai, à 17 heures? La séance sera-t-elle à huis clos ou publique?

Le sénateur Beaudoin: Peu m'importe.

La présidente: Pouvons-nous lancer une nouvelle mode et dire qu'elle sera publique?

Le sénateur Kinsella: D'accord.

Le sénateur Wilson: Je crois que oui.

La présidente: J'espère que nous nous pencherons sur deux points uniquement à cette occasion. Les personnes qui siègent au sein de ce comité prennent les droits de la personne à coeur. J'espère que nous pourrions faire notre possible pour entendre les points de vue personnels et que les sénateurs comprendront que cela signifie qu'ils devront changer certaines de leurs priorités.

Le sénateur Kinsella: Il n'y a pas de conflit avec l'ajournement du Sénat le jeudi.

Le sénateur Finestone: C'est à 18 heures.

La présidente: Ou à 19 ou 20 heures.

Senator Kinsella: It is usually around 5:30. It may be better for those senators who can leave Friday morning. The problem in terms of the overall picture is that from eight o'clock Tuesday morning until five o'clock Thursday afternoon the committee slots are plugged.

The Chairman: The other proposition was that we not meet every Monday but that we bank our time, put in a full day on a Monday and sit in the morning and the afternoon. That is the one of the things I was considering. We do not get much done in an hour and a half. If we sat for a longer period of time, we would not need to sit every Monday. That may help some of us who have travel problems.

We must keep an open mind about the operations and about what this committee will do.

We have to go to the Senate for a general reference because we must pin down our terms of reference. I think we can develop a plan of action, which will not really get going, but we can have the staff working on it during the summer. Perhaps we can meet once or twice during the summer, if we can agree to that. We will get into full swing in September.

Senator Finestone: Was there any direction with respect to a national or international perspective or any restraints as to whether we look at international issues as well as national issues?

The Chairman: No. Most of us who made the compelling case for the establishment of the committee did so on the basis of the international law field, although there are some concerns about Canada.

Senator Beaudoin: The reason I am in favour of a Human Rights Committee is that we are lacking the possibility of studying more adequately human rights in the international field. The Legal and Constitutional Affairs Committee is not equipped for that, but this committee will be.

The Legal and Constitutional Affairs Committee knows exactly what human rights is about: the legal realm, the constitutional realm and the Charter of Rights. There is one aspect that is not studied the way it should be studied — that is, human rights in the international field. In my opinion that should be the core of this committee's work.

Senator Oliver: Why should that not be a matter for the Foreign Affairs Committee?

Senator Wilson: We are getting into a discussion.

The Chairman: We should all wait until Monday to express our points of view and see if there is a consensus on what we believe a Human Rights Committee should do and can do while respecting the mandates of other committees.

Existing committees have handled some parts of the human rights issue. We are not intending to infringe on other committees, but there is some work that has not been touched upon by other committees. We should come prepared for that discussion on Monday.

Le sénateur Kinsella: C'est habituellement aux environs de 17 h 30. Cela conviendrait mieux pour les sénateurs qui peuvent partir le vendredi matin. Le problème général, c'est qu'entre 8 heures le mardi matin et 17 heures le jeudi après-midi, tous les créneaux horaires sont pris.

La présidente: Il a été par ailleurs proposé que l'on ne se réunisse pas tous les lundis, mais que l'on mette notre temps en banque, et que l'on siège toute la journée du lundi, le matin et l'après-midi. C'est l'une des propositions envisagées. Nous ne faisons pas grand-chose en l'espace d'une heure et demie. Si l'on siégeait un peu plus longtemps, on n'aurait pas besoin de siéger tous les lundis. Cela pourrait régler le problème de certains d'entre nous qui ont des problèmes de déplacement.

Nous devons rester ouverts au sujet du fonctionnement et de ce que ce comité va faire.

Nous devons demander au Sénat un renvoi général, car nous devons préciser notre mandat. Je crois que nous pouvons élaborer un plan d'action, auquel on ne pourra pas vraiment donner suite, mais le personnel voulu pourra y travailler cet été. Peut-être pouvons-nous nous rencontrer une ou deux fois au cours de l'été, si nous sommes d'accord. Nous serons pleinement fonctionnels en septembre.

Le sénateur Finestone: A-t-il été dit qu'il fallait se placer dans une perspective nationale ou internationale et peut-on se pencher à la fois sur les questions internationales et nationales, ou non?

La présidente: Non, la plupart d'entre nous qui avons insisté pour que ce comité soit créé ont surtout pensé à l'étranger, même si des questions se posent au sujet du Canada.

Le sénateur Beaudoin: La raison pour laquelle je suis en faveur d'un Comité des droits de la personne, c'est que nous ne pouvons pas nous pencher comme il le faudrait sur la question des droits de la personne à l'échelle internationale. Le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles n'est pas équipé pour ce faire, contrairement à ce comité.

Le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles sait exactement ce que représentent les droits de la personne aux plans juridique, constitutionnel et de la Charte des droits. Un aspect toutefois n'est pas étudié de la façon dont il devrait l'être — les droits de la personne à l'échelle internationale. À mon avis, cela devrait représenter l'essentiel des travaux de ce comité.

Le sénateur Oliver: Pourquoi le Comité des affaires étrangères ne s'en chargerait-il pas?

Le sénateur Wilson: Nous entrons dans un débat.

La présidente: Nous devrions tous attendre lundi avant d'exprimer nos points de vue et voir si un consensus se dégage à propos de ce qu'un Comité des droits de la personne devrait et pourrait faire, tout en respectant le mandat d'autres comités.

Les comités existants ont traité de certains aspects de la question des droits de la personne. Nous n'avons pas l'intention d'empiéter sur d'autres comités, mais certaines questions n'ont pas été abordées par d'autres comités. Nous devrions nous préparer pour cette discussion de lundi.

Senator Beaudoin: When you talk about sitting the whole day on Monday, that is not possible for me even if I am here.

The Chairman: That is just one proposal. None of the suggestions are set in stone. Those are ideas for you to think about. On Monday, tell us if that is a good or bad idea. Please come prepared to discuss what your agenda allows.

Senator Poy: Did someone mention possibly meeting at the end of the day on Thursday so that we could leave Friday morning?

The Chairman: Yes. Come and make your case on Monday. The committee adjourned.

OTTAWA, Monday, May 7, 2001

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 5:15 p.m. to consider future business of the committee.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Today we will begin with the organizational work. It has become apparent that time is one of the difficulties that we will deal with. We should also discuss the expectations of this committee. We should obtain an order of reference from the Senate and the tentative budget for witnesses, et cetera. We will deal with those items.

Monday meetings pose difficulties for some committee members, so we may discuss alternative days. During the last meeting some of the members indicated that under no circumstances will the leadership allow us to consider meeting Tuesdays, Wednesdays or any time Thursday until after the Senate rises. Thus, one possible alternative could be Thursday, when the Senate rises. I suggested that sometimes the meeting could start as late as 8:00 p.m.

Senator Oliver has just made a good point. Some of us try to return to our homes for the weekends, which means that some senators fly home on Thursday nights. However, I am prepared to attend, and I am certain that other senators could accommodate us as well. Therefore, one possible day and time is Thursday, when the Senate rises.

An alternative suggestion is to convene on Mondays. However, since most of the meeting slots are estimated to be between one and one-half hours, it seems counter productive to come in for just one meeting.

The suggestion that seems to catch everyone's imagination is to sit every third or fourth week. We could sit for a substantial length of time, and hear many witnesses or hold a productive debate. In that way, we could avoid the logistical problems. It is now open now to discussion.

Le sénateur Beaudoin: Lorsque vous dites que l'on pourrait siéger toute la journée le lundi, ce n'est pas possible pour moi, même si je suis à Ottawa.

La présidente: Ce n'est qu'une proposition. Aucune des suggestions n'est coulée dans le béton. Ce sont des idées auxquelles vous pouvez penser. Lundi, dites-nous si c'est une bonne idée ou non. Veuillez venir préparé afin de discuter des possibilités offertes par votre horaire.

Le sénateur Poy: A-t-il été fait mention d'une éventuelle séance le jeudi, en fin de journée pour que nous puissions partir vendredi matin?

La présidente: Oui. Venez présenter votre point de vue lundi. La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 7 mai 2001

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 17 h 15 pour examiner ses travaux futurs.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Nous commencerons aujourd'hui par le travail d'organisation. Il semble que les heures de séance posent des difficultés. Nous avons également à discuter des attentes du comité. Nous devrions obtenir du Sénat un ordre de renvoi, le budget provisoire des témoins, etc. Nous examinerons toutes ces questions.

Les réunions du lundi occasionnent des difficultés à certains membres du comité. Nous pourrions donc discuter de la possibilité de nous réunir d'autres jours de la semaine. Au cours de notre dernière rencontre, quelques membres ont dit qu'on ne nous permettra, dans aucun cas, de nous rencontrer le mardi, le mercredi ou avant la fin de la séance du Sénat, le jeudi. Par conséquent, il y a la possibilité du jeudi, après la réunion du Sénat. J'ai déjà dit que, dans ce cas, la réunion pourrait parfois ne pas commencer avant 20 heures.

Le sénateur Oliver vient de présenter un argument important. Certains d'entre nous rentrent chez eux en fin de semaine, ce qui veut dire qu'ils prennent l'avion le jeudi soir. Je suis cependant disposée à rester et je suis sûr que d'autres sénateurs le sont aussi. Par conséquent, nous pouvons envisager la possibilité de nous réunir le jeudi, à la fin de la séance du Sénat.

Nous pourrions également envisager le lundi. Toutefois, comme la plupart des créneaux prévus pour les réunions sont d'une heure à une heure et demie, il ne serait sans doute pas très productif de venir rien que pour une réunion.

Il y a une proposition qui semble retenir l'attention de tout le monde: c'est de siéger une fois toutes les trois ou quatre semaines. Nous pourrions alors tenir des réunions de plusieurs heures et recevoir de nombreux témoins ou tenir un débat productif. Il serait possible ainsi d'éviter les problèmes de logistique. Nous pouvons certainement en discuter.

The Foreign Affairs Committee just implemented a block of time system that has worked well. We could set up that same system and meet from 9:00 a.m. until 4:00 p.m., with lunch brought in for a one-hour break. We could accomplish a great deal if we were to convene in such a way and that could be on Mondays, every three or four weeks. Senator Ferretti Barth has suggested that that is difficult for her and she suggested a full evening on Mondays, but no earlier than 6:00 p.m. I am ready for other comments about the timing.

Senator Oliver: I prefer Senator Ferretti Barth's suggestion of Mondays from 6:00 p.m. until to 9:00 p.m.

Senator Ferretti Barth: We arrive in town, from our ridings, feeling fresh and open for discussion. Mondays would be good, because, if necessary, we could extend the meeting to more than two hours and stay until nine o'clock.

Senator Oliver: A three-hour meeting gives the people arriving from the West a better chance to make it.

Senator Beaudoin: When you said Monday do you mean the whole day?

Senator Oliver: No, we are suggesting Monday evening.

Senator Beaudoin: Did you mention 9:00 a.m. on Mondays?

The Chairman: Yes, but not every Monday. We could convene every third week and for a substantial length of time.

Senator Beaudoin: Substantial means Monday morning.

The Chairman: Okay, how about Monday afternoon?

[Translation]

Senator Ferretti Barth: I received a note from the Standing Senate Committee on Internal Economy, Budgets and Administration asking me to pay almost \$1,000 because my hotel expenses were over budget. I paid. If we have to attend a committee meeting on Monday morning, I have to be here on Sunday night. This means two extra nights in my hotel room that are considered personal expenses since the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration is not willing to cover it. I presently spend three days a week in Ottawa on Senate business. Thus, two nights are covered, but if I keep my hotel room for three or four nights, it is only partly covered. The rest is considered personal expenses.

[English]

Senator Beaudoin: Have we discarded Thursdays? I do not have a problem with Thursdays at any time, except in the afternoon. Is that a possibility?

Senator Wilson: I think it is a possibility. The only problem is that it could be as late as 8:00 p.m. I would be in favour of every third Monday, maybe from noon until 9:00 p.m.

Le Comité des affaires étrangères vient d'adopter ce régime basé sur un bloc de temps, qui semble très bien marcher. Nous pouvons en faire de même et nous réunir, par exemple, de 9 heures du matin jusqu'à 16 heures. Nous aurions une pause d'une heure pendant laquelle nous pourrions faire servir le déjeuner. Il nous serait possible de faire beaucoup de travail, en nous réunissant ainsi le lundi, toutes les trois à quatre semaines. Le sénateur Ferretti Barth a dit que cela pourrait être difficile pour elle et a proposé des soirées complètes, le lundi, mais pas avant 18 heures. Je suis prête à entendre d'autres observations au sujet des heures de réunion.

Le sénateur Oliver: Je préfère la proposition du sénateur Ferretti Barth, c'est-à-dire le lundi de 18 à 21 heures.

Le sénateur Ferretti Barth: Nous arrivons à Ottawa, venant de notre circonscription, tout frais et dispos. Le lundi serait une bonne journée parce qu'au besoin, nous pouvons aller au-delà de deux heures et siéger, par exemple, jusqu'à 21 heures.

Le sénateur Oliver: Une réunion de trois heures laisse aussi plus de latitude à ceux qui viennent de l'Ouest.

Le sénateur Beaudoin: Quand vous parlez du lundi, s'agit-il de toute la journée?

Le sénateur Oliver: Non, nous parlons de siéger le lundi soir.

Le sénateur Beaudoin: N'avez-vous pas parlé de 9 heures du matin, le lundi?

La présidente: Oui, mais pas tous les lundis. Ce serait alors une fois toutes les trois semaines et la réunion durerait plusieurs heures.

Le sénateur Beaudoin: Plusieurs heures, cela veut dire venir le lundi matin.

La présidente: D'accord, que pensez-vous de lundi après-midi?

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: J'ai reçu une note du Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration me priant de payer presque 1 000 dollars parce que j'ai dépassé le budget pour mes dépenses d'hôtel. Je l'ai payée. Si nous devons être à Ottawa pour une séance de comité le lundi matin, je dois arriver le dimanche soir. Ce sont donc deux nuits de plus à l'hôtel. Cela constitue des dépenses personnelles car le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration n'est pas prêt à payer cette note de frais. Présentement, je suis à Ottawa pour les travaux du Sénat trois jours, donc deux nuits sont couvertes, mais trois ou quatre nuits, tout n'est pas couvert. Ce sont mes dépenses personnelles.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Avons-nous écarté le jeudi? Le jeudi me conviendrait à n'importe quelle heure, sauf dans l'après-midi. Est-ce possible?

Le sénateur Wilson: Je crois que c'est possible. Le seul problème, c'est que la réunion pourrait parfois ne pas commencer avant 20 heures. Je serais plutôt favorable au lundi, toutes les trois semaines, peut-être de midi à 21 heures.

The Chairman: Or perhaps from 2:00 p.m. until 9:00 p.m. The problem with Monday evening is that we sometimes sit Monday night. We are not advised of that until the week before. When we have witnesses we would have to cancel them. That could be a problem.

Senator Oliver: I did not hear what he said.

Senator Beaudoin: I would not object to Mondays from 1:00 p.m. until 6:00 p.m. It does not matter to me. The whole day Monday is not good for me because I teach then.

Senator Oliver: Do you teach on Monday evening?

Senator Beaudoin: Yes.

The Chairman: Because we have translation, could we have one senator speak at a time?

Senator Beaudoin: Is it possible to meet on Monday for four or five hours in the afternoon?

The Chairman: That is certainly possible.

Senator Beaudoin: It could be productive.

Senator Wilson: Not every week.

The Chairman: No, every third week or so. We will, obviously, not satisfy all senators. Having canvassed Senator Watt, Senator Poy, and Senator Finestone for their opinions, and including the rest of us, it would seem that we cannot agree on a day and time. Someone will find it difficult to accommodate. I am trying to have a little round table on this, and the steering committee will have to deal with it. I am not certain that we will come to a consensus.

As I understand it from speaking to Senator Finestone, who spoke to Senator Carstairs, they were taken aback that we would even question moving from Monday. Second, it had not occurred to them that Thursdays could be an option. The meeting time, however, would have to be when the Senate rises, which is sometimes very late. Convening on Monday night could conflict with the Senate sitting. The suggestion favoured by most is a lengthy meeting on Mondays.

Senator Wilson: That is the alternative that I would suggest.

Senator Beaudoin: If we sit every three weeks, for five hours, on Mondays, I would agree with that provided that it is in the afternoon. At night would be more difficult for me.

The Chairman: We know that it would be a problem for Senator Ferretti Barth.

Senator Oliver: Would that be a problem every week?

[Translation]

Senator Ferretti Barth: I suggested coming on Mondays at 6:00 p.m. or, as the Chair just said, every third Monday of the month. Otherwise, we would have to sit two or three times a month. What can I do? On Thursday night, after the Senate rises, I can stay till midnight, but on Friday, I have my television program. This is a commitment I have had for eleven years. I do

La présidente: Ou peut-être de 14 à 21 heures. Le problème du lundi soir, c'est qu'il arrive que le Sénat siège, et nous ne le saurons que la semaine précédente. Si nous avons convoqué des témoins, nous aurions à annuler les rendez-vous. Cela pourrait occasionner des difficultés.

Le sénateur Oliver: Je n'ai pas entendu ce qu'il a dit.

Le sénateur Beaudoin: Je ne m'opposerais pas au lundi, de 13 à 18 heures. Cela me serait égal. Mais, le lundi, je ne peux pas faire toute la journée parce que j'enseigne.

Le sénateur Oliver: Vous donnez des cours le lundi soir?

Le sénateur Beaudoin: Oui.

La présidente: Est-ce que les sénateurs veulent bien parler un seul à la fois? Les interprètes ne peuvent pas suivre.

Le sénateur Beaudoin: Est-il possible de tenir une réunion de quatre ou cinq heures le lundi après-midi?

La présidente: C'est certainement possible.

Le sénateur Beaudoin: Ce serait très productif.

Le sénateur Wilson: Mais pas toutes les semaines.

La présidente: Non, à peu près toutes les trois semaines. De toute évidence, nous ne pourrions pas satisfaire tous les sénateurs. Ayant interrogé le sénateur Watt, le sénateur Poy et le sénateur Finestone pour connaître leur point de vue et tenant compte des autres sénateurs ici, j'ai l'impression que nous ne pourrions pas nous entendre sur un jour et une heure. Il y aura toujours quelqu'un à qui cela ne conviendra pas. J'essaie de faire une sorte de table ronde sur la question, mais le comité directeur devra s'en occuper. Je ne suis pas sûre que nous pourrions nous entendre.

Si j'ai bien compris ce que m'a dit le sénateur Finestone, qui a parlé au sénateur Carstairs, elles ont été déconcertées parce que nous avons simplement pensé à autre chose que le lundi. Elles n'avaient pas du tout envisagé le jeudi. De toute façon, si nous pensons au jeudi, nous ne pouvons nous réunir qu'après la fin de la séance du Sénat, ce qui peut aller assez tard. Par ailleurs, une réunion le lundi soir pourrait également coïncider avec une séance du Sénat. Il semble donc que la majorité préfère une longue réunion le lundi.

Le sénateur Wilson: C'est en effet ce que je préfère.

Le sénateur Beaudoin: J'accepterai des réunions de trois heures le lundi, toutes les trois semaines, pourvu que ce soit dans l'après-midi. Le soir, c'est plus difficile pour moi.

La présidente: Nous savons que ce serait alors un problème pour le sénateur Ferretti Barth.

Le sénateur Oliver: Est-ce que le problème se poserait chaque semaine?

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: J'ai suggéré de venir le lundi à 18 heures. Sinon, comme la présidente vient de nous le dire, chaque troisième lundi du mois. Autrement, nous allons venir deux ou trois fois par mois. Qu'est-ce que je peux faire? Le jeudi soir, après l'ajournement du Sénat, je peux rester ici jusqu'à minuit, mais le vendredi, je ne peux pas parce que j'ai le

not want to be financially penalized this year because I have to stay in Ottawa an extra night.

[English]

The Chairman: If no one has anything else to say, I think the way to proceed is to have the steering committee put forward two proposals. We know the various problems, and we will see where the majority numbers come forward.

Senator Oliver: May I suggest that all senators provide their optimum times for meetings on Mondays and Thursdays, and submit that information to Senator Andreychuk before she prepares the proposal?

The Chairman: It would have to be Thursdays, when the Senate rises.

Senator Oliver: What about Mondays and Thursdays? Those are the only two days, and we should have that information so that we can put forward the two proposals.

Senator Kinsella: On Mondays, it must be before 8:00 p.m., because, for example, Senate will probably sit the next couple of Mondays beginning at 8:00 p.m.

Senator Wilson: It appears to me that every member will not be able to make every meeting. That has happened before.

Senator Kinsella: If we could meet for four hours on Mondays, between 4:00 p.m. and 8:00 p.m., it would allow people to travel on Monday mornings or people from Toronto could take the three p.m. flight.

The Chairman: We do not have members from Toronto on this committee.

Senator Wilson: I can come at any time.

The Chairman: For example, 4:00 p.m. means that I have to travel on Sunday night. I will make that commitment. It does not matter to Senator Watt, because he has to fly on Sunday anyway.

Senator Oliver: There is a solution. We could have the meetings up North on Monday mornings.

The Chairman: Is there a tendency to say that we would not meet every week, but that we would have a substantial block of time every third or fourth week?

Senator Oliver: Agreed.

Senator Kinsella: Great idea.

The Chairman: That time frame should be noted. We have an agreement that the steering committee will look at a block of time every third week, more or less. We will put out a schedule and canvass the best possible time, given the constraints that the leadership has put on us.

Senator Beaudoin: When you say every three weeks, what are the implications for the month of January and the summer months?

The Chairman: There would be none in those months.

programme de télévision. C'est un engagement que j'ai depuis 11 ans. Je ne veux pas être pénalisée financièrement cette année parce que je dois rester à Ottawa un soir de plus.

[Traduction]

La présidente: Si personne n'a rien d'autre à dire, je pense qu'il faudra demander au comité directeur de présenter deux propositions. Nous connaissons les différents problèmes et nous verrons ce que la majorité des membres préfère.

Le sénateur Oliver: Puis-je suggérer que tous les sénateurs transmettent au sénateur Andreychuk les heures qu'ils préféreraient le lundi et le jeudi avant qu'elle rédige sa proposition?

La présidente: Il faudrait que ce soit le jeudi, à la fin de la séance du Sénat.

Le sénateur Oliver: Et pourquoi pas lundi et jeudi? Ce sont les deux seuls jours possibles. Nous devrions avoir les renseignements pour pouvoir présenter deux propositions.

Le sénateur Kinsella: Le lundi, il faudrait que ce soit avant 20 heures. Dans les deux ou trois prochaines semaines, par exemple, le Sénat siégera probablement le lundi à partir de 20 heures.

Le sénateur Wilson: J'ai l'impression qu'il sera impossible à tous les membres d'être présents à toutes les réunions. Cela s'est déjà produit auparavant.

Le sénateur Kinsella: S'il nous était possible de nous réunir quatre heures le lundi, de 16 à 20 heures, les membres pourraient voyager le lundi matin. Ceux de Toronto pourraient même prendre le vol de 15 heures.

La présidente: Le comité n'a aucun membre venant de Toronto.

Le sénateur Wilson: Je peux venir n'importe quand.

La présidente: Si nous devons nous réunir à 16 heures, par exemple, je dois voyager le dimanche soir. Je m'engage à le faire. Le sénateur Watt ne s'y opposera pas parce qu'il prend l'avion le dimanche de toute façon.

Le sénateur Oliver: J'ai la solution. Nous devrions nous réunir dans le Nord le lundi matin.

La présidente: Penchons-nous tous pour une réunion de plusieurs heures toutes les trois ou quatre semaines?

Le sénateur Oliver: Je suis d'accord.

Le sénateur Kinsella: Excellente idée.

La présidente: Il faudrait prendre note de ces heures. Nous sommes donc d'accord pour que le comité directeur envisage une réunion de plusieurs heures, plus ou moins toutes les trois semaines. Nous établirons un calendrier et interrogerons les membres sur les heures qu'ils préfèrent, compte tenu des restrictions qu'on nous impose d'en haut.

Le sénateur Beaudoin: Lorsque vous dites toutes les trois semaines, qu'est-ce que cela signifie pour janvier et les mois de l'été?

La présidente: Il n'y aura pas de réunions pendant ces mois.

Senator Beaudoin: No sittings?

The Chairman: The next couple of months will be difficult, because we are just starting up. It is a question of accommodating witnesses, et cetera. I am not too preoccupied with May or June. I want to put out a schedule that will coincide with the parliamentary schedule for the fall, at least. In that way, you will know exactly which days we will convene and you can plan ahead.

Senator Beaudoin: Is it the parliamentary calendar?

The Chairman: Exactly. If they then cancel us, which they sometimes do, or bring us back early, we will suffer that, as all committees do. However, we will stick to the parliamentary calendar and we will put it out then.

Senator Oliver: You have suggested that you will not do anything in the months of May or June. I would hope that we could hear from people such as Warren Allmand, Ed Broadbent and others.

The Chairman: I am sorry if that is what I implied, because I did not mean that. I meant that I will not be too rigid about trying to set every third or fourth Monday, because we have only two more months in the session. I am hopeful that we will sit and accomplish something in May and June, but it will not be as fine-tuned as it will be in the fall. That is the point that I tried to make.

Senator Oliver: I would like to see us begin with a witness such as Warren Allmand or Ed Broadbent to paint an overview based on their experiences. I would like them to talk about human rights in Canada and in the world to highlight some of the issues for us. We had an excellent presentation in the Committee of the Whole the other day but there are others we should hear in this committee. That would be my suggestion.

Senator Wilson: I would like to hear from Mr. Broadbent or Warren Allmand and maybe Peter Leuprecht from Montreal. These people are individuals with international and domestic experience. Perhaps we could bring in the others a little later. I am concerned about setting up a broad canvas so that we do not limit ourselves. I do not want to have to rely solely on case studies.

The Chairman: I want to finish this portion of today's meeting. Do we have a consensus that the steering committee will canvass the members and bring back a proposal? Will we allow the steering committee to set the time? If you are willing to go that far, I would appreciate it.

Senator Wilson: Do you know everyone's preferred time? Can't you set it?

The Chairman: No, because Senator Poy and Senator Finestone said that they prefer Mondays and they want a block of time, but we did not discuss the option of Monday evenings.

Le sénateur Beaudoin: Pas de réunions?

La présidente: Ce sera difficile dans les deux prochains mois, parce que nous venons juste de commencer. C'est parce qu'il faut tenir compte des témoins et d'autres facteurs. Je ne me soucie pas trop de mai ou juin. Je veux faire établir un calendrier qui coïncidera avec celui du Parlement, du moins pour l'automne. Ainsi, vous saurez exactement les dates de nos réunions et vous pourrez faire vos plans.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce que c'est le calendrier parlementaire?

La présidente: C'est cela. Ensuite, si on nous impose d'annuler une réunion, ce qui arrive parfois, ou si nous sommes rappelés plus tôt, nous nous en accommoderons, comme tous les autres comités. Nous nous en tiendrons cependant au calendrier parlementaire et nous produirons notre propre calendrier de réunion.

Le sénateur Oliver: Vous avez dit que nous ne ferions rien en mai et en juin. J'espérais que nous pourrions faire venir des gens comme Warren Allmand, Ed Broadbent et d'autres.

La présidente: Je regrette si j'ai donné cette impression, parce que ce n'était pas mon intention. Je voulais plutôt dire que nous n'appliquerions pas trop rigoureusement la règle d'une réunion tous les trois ou quatre lundis, parce qu'il ne reste plus que deux mois dans la session. J'espère bien que nous pourrions siéger et faire du travail utile en mai et juin, mais ce ne sera peut-être pas aussi régulier que l'automne prochain. C'est cela que j'essayais de dire.

Le sénateur Oliver: J'aimerais bien que nous commencions par des témoins comme Warren Allmand ou Ed Broadbent qui pourront nous brosser un tableau général basé sur leur expérience. J'aimerais qu'ils nous parlent des droits de la personne au Canada et dans le monde pour mettre en évidence les problèmes qui se posent. Nous avons eu un excellent exposé, l'autre jour, au comité plénier, mais il y en a d'autres que nous devrions entendre ici. C'est ce que je propose.

Le sénateur Wilson: J'aimerais entendre M. Broadbent ou Warren Allmand et peut-être Peter Leuprecht, de Montréal. Ce sont des gens qui ont acquis de l'expérience au Canada et à l'étranger. Nous pourrions peut-être convoquer d'autres témoins un peu plus tard. Je crains un peu qu'on établisse un plan d'ensemble qui nous limite par la suite. Je ne veux pas avoir à compter uniquement sur des études de cas.

La présidente: Permettez-moi d'abord de terminer cette partie de la réunion d'aujourd'hui. Sommes-nous d'accord pour que le comité directeur fasse le tour des membres puis présente une proposition? Autoriserons-nous le comité directeur à fixer l'heure? Je vous en serais reconnaissante, si vous êtes disposés à aller aussi loin.

Le sénateur Wilson: Connaissez-vous les heures préférées de chacun? Pourquoi ne fixez-vous pas vous-même l'heure?

La présidente: Non, parce que le sénateur Poy et le sénateur Finestone ont dit préférer le lundi et les réunions de plusieurs heures, mais nous n'avions pas discuté de la possibilité du lundi soir.

Senator Oliver: My suggestion is that you ask people to give you their times and once you have them, you can set the day and time.

The Chairman: Based on that canvas, will you give the steering committee the authority to set the time?

Senator Beaudoin: There is one factor that we did not speak of. It refers to when the Senate sits on Monday night which happens from time to time.

The Chairman: We have already discussed that.

Senator Oliver: Senator Kinsella just said that it will happen within the next three weeks; we will meet at 8:00 p.m. on Monday.

The Chairman: I heard that we must be finished by 8:00 p.m. on Monday. Therefore, the time block must be earlier than that. The steering committee will make the decision, then, after everyone has been canvassed.

Senator Wilson: If you have a revolt, you will have to deal with it.

The Chairman: That is right.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: I do not feel very comfortable with this. If we only sit every third Monday of the month, the time period from one meeting to the next may be too long.

[English]

Perhaps, if you want to make a suggestion, you will have to wait possibly three weeks before the committee meets again

[Translation]

I think it is really important that we meet every week. I am confident we can accomplish a lot if we sit every Monday from 6:00 p.m. to 8:00 p.m. If a majority of members prefer a block of time every third week, I will go along, but I really think that our meetings should not be that much apart.

[English]

Senator Kinsella: We will leave it in the hands of the steering committee to decide.

On another topic, could the research staff of this committee do a documentation gathering and circulate them to the members? I would like to have a copy of Canada's most recent submission to the Human Rights Committee of the United Nations that is responsible for the implementation of the economic, social and cultural rights covenant. That is one document that I would like to have circulated. It is the latest report of Canada under ECOSOC. If there are commentaries by the Human Rights Committee on that report, we would like to have those as well.

The second document would be the latest report submitted by Canada to the Human Rights Committee of the United Nations that enforces the International Covenant on Civil and Political

Le sénateur Oliver: Je vous suggère de demander à chacun ses heures préférées, puis de fixer vous-même le jour et l'heure.

La présidente: Après qu'on aura ainsi interrogé chacun, autorisez-vous le comité directeur à fixer l'heure?

Le sénateur Beaudoin: Il y a un facteur que nous n'avons pas considéré. Il arrive à l'occasion que le Sénat siège le lundi soir.

La présidente: Nous en avons déjà parlé.

Le sénateur Oliver: Le sénateur Kinsella vient de dire que cela se produira dans les trois prochaines semaines. Le Sénat se réunira à 20 heures le lundi.

La présidente: J'avais bien compris que le comité devait avoir terminé sa réunion avant 20 heures, le lundi. Par conséquent, les heures de réunion doivent précéder 20 heures. Le comité directeur prendra donc la décision après qu'on aura fait le tour de tous les membres.

Le sénateur Wilson: Si vous avez une révolte sur les bras, vous allez devoir y faire face.

La présidente: C'est exact.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Cela me dérange un petit peu. Si nous nous rencontrons chaque troisième lundi du mois, de la réunion d'aujourd'hui à la prochaine réunion, il y aura trop de temps entre les deux.

[Traduction]

Par exemple, si on a une suggestion à faire, il faut peut-être attendre trois semaines jusqu'à la réunion suivante du comité.

[Français]

Je pense que c'est vraiment important que nous nous rencontrions chaque semaine. Selon moi, tous les lundis de 18 h à 20 h, nous pourrions accomplir beaucoup de travail. Si la majorité des membres préfèrent une réunion en bloc à toutes les trois semaines, je l'accepterai, mais à mon avis, il ne faut pas que les réunions soient trop espacées.

[Traduction]

Le sénateur Kinsella: Nous laisserons au comité directeur le soin de décider.

Passons maintenant à un autre sujet. Est-ce que le personnel de recherche du comité pourrait réunir une documentation et la distribuer aux membres? J'aimerais avoir une copie du plus récent rapport présenté par le Canada au Comité des droits de l'homme des Nations Unies qui est responsable de la mise en oeuvre du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Voilà un document que j'aimerais voir distribuer. C'est le rapport le plus récent du Canada au Conseil économique et social. Si le Comité des droits de l'homme a fait des observations sur ce rapport, nous aimerions également les avoir.

Le deuxième document que je voudrais obtenir est le rapport le plus récent présenté par le Canada au Comité des droits de l'homme des Nations Unies qui est responsable de l'application

Rights. Again, if there are commentaries by the Human Rights Committee, we will want those as well.

Third, we would also like to obtain the summary documents of activities from the European Commission of Human Rights.

The Chairman: Which commission do you mean? The Council of Europe?

Senator Kinsella: It is the European Convention of Human Rights, which has a European Commission of Human Rights. There is another council called the European Social Council, which administers the European Social Charter. Either the commission or the secretariat of the Council of Europe can make those documents available.

Any summary documents that are available from the Human Rights Commission of the Organization of American States would also be appreciated.

We already have the domestic report from the Canadian Human Rights Commission, which, by the way, I thought was an excellent committee of the whole.

The Chairman: That is a good lead into what I wanted to talk about. That is how we will proceed, if we can ever set our meeting day and time. I am told by the clerk that we should try to structure some terms of reference and a plan of action, before we adjourn in June. Much of that preparatory work can be done before we adjourn. To help us with the terms of reference, I have considered calling a number of witnesses to update us. We need to obtain information from people such as the Director of Human Rights at DFAIT. The Department of Justice has an international section, a local section and a national section on the Charter and other human rights issues.

Professor Toope, former Dean of the Faculty of Law at McGill University, came to discuss some of the dilemmas involved in human rights issues. His overview could be very helpful. Perhaps we could obtain the paper or call him to attend.

Dean Leuprecht, who, in 1999, succeeded Professor Toope as Dean of Faculty of Law at McGill University, worked on structuring human rights issues within the Department of Justice. In fact, he was the one called upon to try to deal with this mandate. He would be helpful. Senator Oliver mentioned that Warren Allmand and Ed Broadbent would also be helpful.

I will put my personal preference on the table. It seems to me that if this committee is to have any validity, it has to tie its mandate to what Parliament can do. We need to determine how we can move the machinery — the systems and the human rights issues — further in both a national and global way. However, we must, at the same time, tie that to the parliamentary process. It seems to me that we should choose to work on an area of national concern as one plan of action. Another plan of action could be to work on the interface of national and international human rights. The third plan could be of an international scope. At the end of all the experts' presentations we could determine one area that we

du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Encore une fois, s'il y a des commentaires du comité, nous voudrions également les avoir.

Troisièmement, nous souhaitons avoir les documents résumant les activités de la Commission européenne des droits de l'homme.

La présidente: De quelle commission voulez-vous parler? S'agit-il du Conseil de l'Europe?

Le sénateur Kinsella: Je veux parler de la Convention européenne sur les droits de l'homme et de la Commission européenne des droits de l'homme. Il y a également le Conseil social, qui administre la Charte sociale européenne. On devrait pouvoir se procurer ces documents auprès de la Commission ou du secrétariat du Conseil de l'Europe.

J'aimerais également disposer de tous les sommaires qu'on peut obtenir auprès de la Commission des droits de l'homme de l'Organisation des États américains.

Nous avons déjà le rapport de la Commission canadienne des droits de la personne. Je tiens à dire incidemment que j'ai trouvé excellente la dernière séance du comité plénier.

La présidente: C'est une très bonne entrée en matière pour ce que j'avais à dire. Voilà comment nous allons procéder si nous pouvons nous entendre sur le jour et l'heure de nos réunions. Le greffier du comité me dit que nous devrions structurer notre mandat et élaborer un plan d'action avant l'ajournement en juin. Une grande partie du travail préparatoire peut se faire avant l'intersession. Pour nous aider à définir le mandat, j'ai envisagé d'inviter un certain nombre de témoins à venir faire le point avec nous. Nous avons besoin d'obtenir des renseignements de gens comme le directeur des Droits de la personne au MAECI. Le ministère de la Justice à une section internationale, une section locale et une section nationale de la Charte et d'autres questions relatives aux droits de la personne.

M. Toope, ancien doyen de la faculté de droit de l'université McGill, était venu nous entretenir de certains des dilemmes qui se posent dans le domaine des droits de la personne. Son point de vue serait très utile. Nous pourrions donc essayer d'obtenir la documentation ou l'inviter à venir témoigner.

M. Leuprecht, qui a succédé à M. Toope en 1999 comme doyen de la faculté de droit de l'Université McGill, s'est occupé de la structuration des questions reliées aux droits de la personne au ministère de la Justice. En fait, il a été appelé à s'occuper de ce mandat. Son point de vue serait également utile. Le sénateur Oliver a mentionné qu'il serait en outre intéressant d'entendre Warren Allmand et Ed Broadbent.

Je vais tout de suite vous faire part de mes préférences personnelles. Il me semble que, pour faire du travail utile, le comité doit rattacher son mandat à ce que le Parlement peut faire. Nous devons déterminer comment mettre en branle la machine — c'est-à-dire les systèmes et les questions reliées aux droits de la personne — pour faire avancer les choses sur le plan national et dans le monde. En même temps, nous devons rester branchés sur le processus parlementaire. L'un des plans d'action possibles consisterait à travailler sur des questions qui intéressent le Canada. Nous pourrions par ailleurs nous occuper des liens entre les questions intérieures et internationales dans le domaine des droits

want to work on and develop three areas for our plan of action. We could finish the paperwork and the background work. We all have some experience and expertise in the area of human rights. We are also all interested in the issues. We need to bring all the papers together so that we have the summer to read them.

I would like to hear from all members as to whether that kind of structure suits them. Senator Finestone and I have spoken, and she is in agreement.

I am less concerned about which areas we study than the need to study the interface of the international and national. We cannot proceed without obtaining an order of reference. I am guided by the table and we should ask for a general order of reference to study human rights. I would then say to senators that we need this general reference so that we can empanel witnesses to help us structure our terms of reference and our work plan. It would be a short, broad and general meeting for the next couple months.

Our clerk suggested that we report no later than October 31, 2001. My target would be no later than the end of June, if possible. However, we always need that "stretch." If we put a deadline of October 31, I have no problem with that, but I am hopeful that we could complete the first portion more quickly than that.

That is the kind of outline that Senator Finestone and I discussed, and now it is open to the members for further discussion.

Senator Beaudoin: There is one point that worries me and it is the influence that international law and international treaties has on our Canadian Charter of Rights and Freedoms. We have a few Supreme Court decisions that deal with it, but they are a bit timid. I have one proposition to make and that is we study the influence of international law. Even further than that I think we have to study the influence of international treaties on our Canadian Charter of Rights and Freedoms. This, to me, is of the greatest interest. We have some 400 cases on the Charter of Rights, and most of them are internal. However, the scope should be wider than that, and I would like to see international law involved. That is my proposition.

The Chairman: We should obtain Professor Toope's paper to the parliamentary human rights group, because that is exactly the point he touched on. It would be very interesting to see whether you agree with his assessment of some of those cases.

Senator Wilson: Those papers are on the way. They are being sent to my office.

Senator Kinsella: I certainly endorse the proposed terms of reference, which I would hope we would vote on this evening. Thus, this would be an order of reference given by the Senate this week.

de la personne. Enfin, nous pourrions décider de nous concentrer sur les aspects internationaux. Après avoir entendu les exposés de tous les experts, nous déterminerons le secteur dans lequel nous voulons travailler et établirons un plan d'action en trois volets. Nous pourrions terminer notre collecte de documents et compléter notre documentation. Nous avons tous une certaine expérience du domaine des droits de la personne et sommes tous intéressés par les questions qui s'y posent. Nous avons besoin de réunir la documentation pour avoir le temps de la lire pendant l'été.

J'aimerais connaître le point de vue de tous les membres sur ce plan de travail. J'en ai discuté avec le sénateur Finestone, qui est d'accord.

Je ne m'inquiète pas autant des domaines qu'il y a à étudier que du besoin d'examiner les liens entre les aspects intérieurs et internationaux. Nous ne pouvons pas aller de l'avant sans obtenir un ordre de renvoi. C'est ce que me dit le greffier. Nous avons besoin d'un mandat général pour étudier les droits de la personne. Nous avons besoin de ce mandat général pour être en mesure de convoquer des témoins qui nous aideront à structurer tant le mandat que notre plan de travail. Nous aurions donc des réunions courtes et générales pendant les deux prochains mois.

Notre greffier croit que nous devrions présenter un rapport au plus tard le 31 octobre 2001. Je vise moi-même la fin juin si possible. Toutefois, il est toujours utile d'avoir un certain jeu. Je ne m'opposerais pas à l'idée d'établir l'échéance au 31 octobre, mais j'espère que nous pourrions terminer la première étape plus tôt.

Voilà en gros le plan dont j'ai discuté avec le sénateur Finestone. J'invite maintenant les membres à présenter leurs observations.

Le sénateur Beaudoin: Il y a un point qui me préoccupe: c'est l'influence du droit international et des traités internationaux sur notre Charte canadienne des droits et libertés. Nous avons quelques arrêts de la Cour suprême qui traitent de cette question, mais d'assez loin. Je veux donc proposer que le comité étudie l'influence du droit international. Pour aller encore plus loin, je dirai que nous devrions étudier l'influence des traités internationaux sur la Charte canadienne des droits et libertés. Pour moi, ce serait du plus grand intérêt. Nous avons près de 400 causes portant sur la Charte. La plupart sont internes. À mon avis, nous avons besoin d'une plus grande portée. J'aimerais donc que le comité s'occupe du droit international. C'est ce que je propose.

La présidente: Nous devrions obtenir le document de M. Toope sur le groupe parlementaire des droits de la personne, parce que c'est exactement le sujet qu'il a abordé. Il serait très intéressant de voir si vous acceptez son évaluation de certains de ces cas.

Le sénateur Wilson: Ces documents sont en route. Je dois les recevoir à mon bureau.

Le sénateur Kinsella: J'appuie certainement le mandat proposé. J'espère qu'il pourra faire l'objet d'un vote ce soir. Ainsi, nous pourrions obtenir un ordre de renvoi du Sénat cette semaine.

I like what you said, chair, about the interface of this committee in terms of Parliament and what we can do in Parliament. I believe that the most important thing we can do is interface with the federal, provincial and territorial committees responsible for human rights in Canada. This is not a well-known organization, but it is the most important. This is about the machinery of government that is in place. It is the outgrowth of a federal, provincial and territorial ministers' conference for the ministers who are responsible for human rights law in Canada.

The lead federal minister is the Minister of Canadian Heritage, not the Minister of Justice. When they hold the ministerial meetings, the federal government is represented by the Minister of Justice, the Minister of Foreign Affairs and sometimes, the Minister of Human Resources Development. However, the lead minister is the Minister of Canadian Heritage.

Sometimes it is the Minister of Justice or the Minister of Labour. Sometimes there is a special minister that the provinces designate for human rights. That ministerial conference meets quite rarely. I believe that the last meeting might have been 10 years ago.

However, the continuing committee is made up of officials and is called, technically, the Federal Provincial Territorial Committee of Officials Responsible for Human Rights Law in Canada, which meets regularly. It is chaired by the senior official from Heritage Canada. That committee carried out the negotiations across Canada, studying the two international covenants, and reached agreement with all the provinces. That allowed Canada to deposit the instrument of ratification. That committee has been studying, for over 10 years now, the Inter-American Convention of Human Rights, but no agreement has been reached.

That committee is a committee of the bureaucracy both federal and provincial. I should think that it would be helpful to have those officials appear before us at the earliest possible moment, because they can show us the work that they are actually doing. Of course, Parliament provides the oversight, so we need to ask them what they are doing also. They meet about twice each year and the next meeting should be in early June.

Senator Wilson: It is in Whitehorse.

Senator Kinsella: Is it?

The Chairman: It is on Monday in Whitehorse.

Senator Kinsella: They are in Canada. The most important ministry in terms of machinery of government is the Department of Canadian Heritage. They coordinate the preparation of the reports with the provincial and federal departments. I should think that a briefing from them would be invaluable and profitable for us.

Senator Oliver: That is an excellent idea.

The Chairman: Yes, it is.

Senator Wilson: I agree with most of what was just said by senators, in particular the comments by Senator Kinsella.

Madame la présidente, je suis bien d'accord avec ce que vous avez dit des liens entre le comité et le Parlement et de ce que nous pouvons réaliser au Parlement. Je crois que le plus important à faire est d'établir des contacts avec le comité fédéral-provincial-territorial chargé des droits de la personne au Canada. Ce n'est pas un organisme très connu, mais c'est le plus important. Il fait partie des rouages du gouvernement et a été créé par une conférence fédérale-provinciale-territoriale des ministres responsables de la législation sur les droits de la personne au Canada.

Le ministre fédéral responsable est le ministre du Patrimoine canadien, pas le ministre de la Justice. Aux réunions ministérielles, le gouvernement fédéral est représenté par la ministre de la Justice, le ministre des Affaires étrangères et parfois le ministre du Développement des ressources humaines. Toutefois, c'est la ministre du Patrimoine canadien qui est la première responsable.

C'est parfois la ministre de la Justice ou le ministre du Travail. Les provinces désignent parfois un autre ministre pour s'occuper des droits de la personne. La conférence ministérielle n'a pas lieu très fréquemment. Je crois que la dernière remonte à dix ans.

Toutefois, le comité est là. Il se compose de fonctionnaires et porte le titre de Comité fédéral-provincial-territorial permanent des fonctionnaires responsables de la législation sur les droits de la personne au Canada. Il tient des réunions régulières sous la présidence d'un haut fonctionnaire du Patrimoine canadien. Ce comité s'est chargé des négociations partout au Canada, a étudié les deux pactes internationaux et a conclu des ententes avec toutes les provinces. Cela a permis au Canada de déposer les instruments de ratification. Ce comité étudie depuis dix ans la Convention interaméricaine sur les droits de l'homme, mais n'a abouti à aucun accord à ce sujet.

Il s'agit d'un comité de bureaucrates fédéraux et provinciaux. Je crois qu'il serait utile d'inviter ces fonctionnaires à venir témoigner le plus tôt possible parce qu'ils peuvent nous mettre au courant du travail qu'ils sont en train de faire. Bien entendu, le Parlement est chargé de la surveillance et nous avons donc le devoir de les interroger sur ce qu'ils font. Le comité se réunit deux fois par an. La prochaine fois, ce sera au début juin.

Le sénateur Wilson: La réunion aura lieu à Whitehorse.

Le sénateur Kinsella: Vraiment?

La présidente: Lundi, à Whitehorse.

Le sénateur Kinsella: Voilà pour le Canada. Le ministère le plus important en ce qui concerne les rouages du gouvernement, c'est le Patrimoine canadien, qui coordonne la rédaction des rapports avec les ministères fédéraux et provinciaux. Je crois que le témoignage du ministère serait très précieux pour nous.

Le sénateur Oliver: Excellente idée.

La présidente: Oui, je suis du même avis.

Le sénateur Wilson: Je suis d'accord sur la plus grande partie de ce que les sénateurs ont dit, notamment le sénateur Kinsella.

When I hosted a conference of NGOs on human rights two years ago, we became aware of the bureaucrats who have the input into Canada's report. I pursued them avidly. They would not meet with the NGOs, but they met with me alone. The meeting is in Whitehorse.

I support your suggestion.

We must understand the provincial input because when Canada goes to the UN, the federal government says that it is a provincial matter, so nothing happens. We need to understand that.

We are senators drawn from various regions and provinces, which gives double impetus to Senator Kinsella's suggestion. I know what Ontario does. I don't know what other provinces do. However, they block a lot of stuff at the provincial level.

Senator Oliver: Really?

Senator Wilson: Yes. I would be very interested if over the summer the research people could give us a chart of which conventions and treaties are coming up for review in the next year. I do hope that our subject matter is current. For example, how does the South African conference on anti-racism dovetail with the covenant that we signed? There are many things that we could study. I am making a pitch that, for goodness sake, let us be current in what we are doing.

The Chairman: When I was human rights permanent representative, it was difficult to determine what we had signed. There are approximately 4,000 international agreements.

You can track them quite easily on the trade side. They know exactly what they have signed. In all other areas, it is difficult to find which agreements exist.

I made a statement in the Senate in September 2000 stating that the United Nations has collected all of its agreements and covenants from the ILO, WHO, and human rights into one booklet. We all should have a copy of it. This was the first time that the UN could say just how many covenants fall under their auspices. I would like the Department of Justice and Heritage Department to inform us how they handle the tracking of covenants and explain the machinery of how the Canadian government looks at human rights.

I strongly suspect, having been on the covenant of the children committee to which you, Senator Kinsella, was not meeting often. They dealt with the covenant on children in its preliminary state. Everyone was in agreement with what the federal government was saying. Their next meetings were not on that issue.

We were in a position to sign it, yet provinces were saying that they have not been consulted. The federal government was saying that they had been consulted and showed what had been agreed

Lorsque j'ai organisé une conférence d'ONG sur les droits de la personne il y a deux ans, nous avons appris l'existence des bureaucrates qui contribuent à la rédaction du rapport du Canada. J'ai essayé par tous les moyens de prendre contact avec eux. Ils ont refusé de rencontrer les ONG, mais ils ont accepté de s'entretenir avec moi. La réunion est à Whitehorse.

J'appuie votre suggestion.

Nous devons nous préoccuper de la participation provinciale parce que chaque fois que le Canada se présente devant les Nations Unies, il dit que c'est une question qui relève de la compétence des provinces et rien ne se fait. Nous avons besoin de comprendre cela.

À titre de sénateurs, nous représentons diverses régions et provinces, ce qui rend doublement importante la suggestion du sénateur Kinsella. Je sais ce que l'Ontario fait, mais je ne suis pas au courant de l'activité des autres provinces. Beaucoup de choses cependant sont bloquées au niveau provincial.

Le sénateur Oliver: Vraiment?

Le sénateur Wilson: Oui. J'aimerais beaucoup que, pendant l'été, le personnel de recherche nous établisse une liste des conventions et traités qui doivent faire l'objet d'un examen l'année prochaine. J'espère bien que nos travaux auront une certaine actualité. Par exemple, de quelle façon la Conférence mondiale contre le racisme qui aura lieu en Afrique du Sud s'inscrit-elle dans le cadre du pacte que nous avons signé? Il y a beaucoup de questions que nous pouvons étudier, mais assurons-nous qu'il s'agit de questions actuelles.

La présidente: Lorsque j'étais représentante permanente aux droits de l'homme, il était difficile de déterminer ce que nous avions signé. Il y a environ 4 000 accords internationaux.

Il est facile de les suivre dans le domaine commercial. Dans ce domaine, on sait exactement ce qu'on a signé. Dans les autres secteurs, il est difficile de savoir quels accords existent.

J'ai présenté un exposé au Sénat en septembre 2000 dans lequel j'ai mentionné que les Nations Unies avaient réuni dans une brochure tous les accords et les pactes concernant l'OIT, l'OMS et les droits de l'homme. Nous devrions tous en avoir un exemplaire. C'était la première fois que les Nations Unies étaient en mesure de préciser le nombre d'accords relevant d'elles. J'aimerais que les ministères de la Justice et du Patrimoine canadien nous expliquent comment ils suivent ces accords et les mécanismes mis en place pour permettre au gouvernement du Canada d'examiner les questions relatives aux droits de la personne.

J'ai déjà fait partie du comité qui s'occupait de la convention relative aux droits de l'enfant, dont vous, sénateur Kinsella, avait dit qu'il ne se réunissait pas très souvent. Le comité avait étudié la convention au stade préliminaire. Tout le monde était d'accord avec ce que le gouvernement fédéral disait. La question n'a pas été examinée au cours des réunions suivantes.

Nous étions sur le point de la signer, mais les provinces soutenaient qu'elles n'avaient pas été consultées. Le gouvernement fédéral disait qu'elles avaient été consultées et a

upon. The provinces claimed that the time had elapsed, and, as a result, no longer felt bound by it.

I think that there is much we can look at. We need to listen to all the witnesses that we want to bring together. I propose that we have a steering committee. The names of some potential witnesses were submitted today. How many more can we hear from? We could determine who we would hear from and that could help us to determine our mandate.

Senator Wilson: We need a road map of what is coming up next. The one on women impacts almost every other covenant including the American Convention on Human Rights and the debate about abortion.

I would not like that we hastily decide one thing or the other until we get the map.

The Chairman: That explains the caution of our clerk. I said that by the end of June we should know where we are going. He said that we should give ourselves to the end of October to be up to speed.

Senator Wilson: I have asked if there is any coordination of the provincial reports. I was told that it is not allowed. The provinces send in the reports. The reports are assembled and forwarded. It is mishmash. There is no coordination in Canada's response.

Senator Oliver: This committee has the power to call those reports.

Senator Kinsella: This is the official committee.

The Chairman: In fairness, we should hear out the officials to determine how it works and determine the impediments. I see our role as making suggestions and recommendations to improve the systematic application of attention to human rights.

Senator Oliver: I want to speak to the order of reference draft before us. When I was chairman of a committee, I presented an order of reference in the Senate that was as open, vague and broad as the one before us. I was criticized. It was noted that the order of reference was too vague and surely my committee had some idea of what it wanted to study.

A plan this wide open does not show much sense of focus. I do not care what it says. I am alerting you that we may be subject to criticism because of its vagueness. The stated purpose is far too broad.

My second comment is that I hope this committee will look at human rights in trade. Canadian politicians repeatedly ask, during debates in the House of Commons and Senate, what will be done in other countries in relation to human rights violations and trade. This issue has come up concerning China and other countries. However, it does not matter which country is the topic of debate, or which party is addressing it. The point is that the subject is always broached. Up to this point no one has yet mentioned Sudan. That country should be on our radar screen because it is more than topical.

montré ce qui avait été convenu. Les provinces ont affirmé que les délais étaient dépassés et qu'elles ne se considéraient donc pas liées.

Je crois qu'il y a beaucoup de questions que nous pourrions examiner. Nous avons besoin d'écouter tous les témoins que nous voulons inviter. Je propose que nous ayons un comité directeur. Les noms de quelques témoins possibles ont été mentionnés aujourd'hui. Combien d'autres témoins voulons-nous entendre? Nous pouvons déterminer qui nous voulons inviter, ce qui peut nous aider à préciser notre mandat.

Le sénateur Wilson: Nous avons besoin d'un plan qui définisse notre activité future. La convention sur les femmes a des répercussions sur presque tous les autres accords, y compris la Convention interaméricaine sur les droits de l'homme et le débat sur l'avortement.

Je n'aimerais pas prendre des décisions à la hâte tant que nous n'aurons pas ce plan.

La présidente: Cela explique la prudence de notre greffier. J'ai dit que nous saurons où nous allons vers la fin juin. Il a dit que nous devrions-nous accorder jusqu'à la fin octobre pour nous mettre en train.

Le sénateur Wilson: J'ai demandé s'il y avait une coordination quelconque des rapports provinciaux. On m'a répondu que ce n'était pas permis. Les provinces envoient leurs rapports, qui sont rassemblés et transmis. C'est un vrai fouillis. Il n'y a pas de coordination dans la réponse du Canada.

Le sénateur Oliver: Notre comité a le pouvoir de demander la production de ces rapports.

Le sénateur Kinsella: C'est le comité officiel.

La présidente: En toute justice, nous devrions écouter les fonctionnaires pour déterminer comment les choses sont faites et connaître les obstacles. À mon avis, notre rôle devrait consister à présenter des suggestions et des recommandations pour assurer le respect systématique des droits de la personne.

Le sénateur Oliver: Je voudrais parler du projet de mandat qui est devant nous. Lorsque j'étais président d'un comité, j'ai présenté au Sénat un mandat qui était aussi vaste et vague que celui-ci. J'ai été critiqué. On m'a dit que le mandat était trop imprécis et que mon comité avait sûrement une idée de ce qu'il avait l'intention d'étudier.

Un plan aussi vaste ne témoigne pas d'un grand sens de l'orientation. Quoi qu'il dise exactement, je veux vous prévenir que nous allons probablement être critiqués parce qu'il est trop vague. L'objet déclaré est bien trop vaste.

Mon deuxième point, c'est que j'espère que le comité examinera les aspects du commerce reliés aux droits de la personne. Les politiciens canadiens demandent constamment, pendant les débats de la Chambre des communes et du Sénat, ce qu'on compte faire dans le domaine commercial quand d'autres pays commettent des violations des droits de la personne. Cette question s'est posée dans le cas de la Chine et d'autres pays. Toutefois, le pays en cause et le parti qui pose la question importent peu. L'important, c'est que le sujet est toujours abordé. Jusqu'ici, personne n'a encore mentionné le Soudan. Nous

Finally, every Senate committee should have reference to the development of good public policy for Canada. I am not saying anything different from Senator Kinsella and our chair. To do a study for the sake of doing one or because it is interesting or intriguing, is one thing. However, we should hope that our recommendations, after hearing witness and doing the study, influence the Government of Canada into making better public policy. I hope that we would not lose sight of that.

The Chairman: The Foreign Affairs Committee grappled with human rights and trade in their Asia-Pacific study.

Senator Oliver: I recognize that.

The Chairman: There is interplay with the codes of conduct that governments and businesses should have, and how they are interrelated.

Senator Oliver: Even Senator Stewart did not agree.

The Chairman: We did agree in the end. We spent much time on the topic, and we agreed in broad generalities. It was not helpful beyond the statement that human rights and trade are part of foreign policy. Prior to that, we did not state that they were part of foreign policy. These are all good suggestions.

Senator Oliver: Senator Finestone, we have met for an hour and have decided that there is not much for us to discuss. Therefore, we are not so sure that we really need a committee.

Senator Finestone: I take the opportunity to first apologize for being late. Before the committee time had been set my staff organized a briefing with 15 people from different departments. I tried to change the briefing but it was not possible.

Have you entered discussion on the concerns of our other colleague, Senator Poy?

The Chairman: We have spent most of our time wrestling down meeting times. I will try to convey what was said. The preference tends toward having a block of time. The steering committee must wrestle this down. I will you bring up to date. Some members must leave so I do not want to go over it now. However, it looks like Monday is the preferred day. We need to decide whether it will be 1:00 p.m. to 5:00 p.m. or 4:00 p.m. to 8:00 p.m. We should canvas each member specifically and ask that each give a first choice and an alternate choice. You and I can discuss that.

The second topic that I did not touch upon was the one that you and I had discussed concerning Senator Poy being the third member of the steering committee. Would like to move that now? It would be appropriate.

devrions nous préoccuper de ce pays parce qu'il est important de le faire à l'heure actuelle.

Enfin, chacun des comités du Sénat devrait se soucier de l'élaboration de bonnes politiques publiques au Canada. Je ne dis rien de très différent de ce qu'ont dit le sénateur Kinsella et notre présidente. Entreprendre l'étude pour le plaisir de le faire ou parce que le sujet est intéressant ou intrigant est une chose. Toutefois, j'espère que les recommandations que nous formulerons, après avoir entendu des témoins et réalisé notre étude, inciteront le gouvernement du Canada à formuler de meilleures politiques publiques. J'espère que nous ne perdrons pas de vue cet objectif.

La présidente: Le Comité des affaires étrangères s'est occupé des droits de la personne et du commerce dans le cadre de son étude de la région Asie-Pacifique.

Le sénateur Oliver: Je veux bien l'admettre.

La présidente: Cela a à voir avec les codes de conduite auxquels les gouvernements et les entreprises devraient se conformer ainsi qu'avec leur interdépendance.

Le sénateur Oliver: Même le sénateur Stewart n'était pas d'accord.

La présidente: Nous étions d'accord à la fin. Nous avons consacré beaucoup de temps à la question et nous nous sommes entendus sur les grandes lignes. Ce n'était pas très utile, à part le fait qu'on a officiellement déclaré que les droits de la personne et le commerce font partie de la politique étrangère. Personne ne l'avait précisé auparavant. Ce sont toutes là de bonnes suggestions.

Le sénateur Oliver: Sénateur Finestone, nous sommes réunis depuis une heure et nous avons décidé que nous n'avions pas grand-chose à discuter. Par conséquent, nous ne sommes même pas sûrs d'avoir vraiment besoin d'un comité.

Le sénateur Finestone: Permettez-moi d'abord de m'excuser d'être en retard. Avant que l'heure de cette réunion n'ait été fixée, mes collaborateurs avaient organisé une séance d'information avec 15 personnes de différents ministères. J'ai essayé de déplacer cette séance, mais c'était impossible.

Avez-vous discuté des préoccupations de notre autre collègue, le sénateur Poy?

La présidente: Nous avons passé la plus grande partie du temps à discuter des heures de réunion. Je vais essayer de résumer ce qui a été dit. La majorité semble préférer des réunions de plusieurs heures. Le comité directeur devra prendre une décision. Je vous mettrai au courant. Comme certains membres doivent partir, je ne veux pas revenir là-dessus. Il semble cependant que la journée préférée soit le lundi. Il nous reste à décider si ce sera de 13 à 17 heures ou de 16 à 20 heures. Nous ferons le tour des membres pour demander à chacun un premier et un deuxième choix. Nous pourrions en discuter ensemble plus tard.

Le second point que je n'avais pas encore abordé était que vous et moi avons discuté de la possibilité que le sénateur Poy soit la troisième membre du comité directeur. Voulez-vous proposer la motion tout de suite? Ce serait un bon moment.

Senator Finestone: I so move, that Senator Poy be the third member of the steering committee. I hope that I have approval and support.

The Chairman: We have agreed to that.

Senator Finestone: I am glad that Senator Kinsella is here. Perhaps he could clarify the plans. I have asked whether the blocks of time that we were discussing could be facilitated given the problem with the clerks and research and library staff. I was told that this committee and the Defence Committee would be struck given two conditions.

The first condition is that the committee would sit on Mondays or Fridays. Otherwise, it would create a problem of availability of appropriate staff. I noted that two of the members can not come on Mondays because of their airline schedules. Senator Watt's plane does not arrive in time. There is no way for him to get here. There is a possibility that he will have to be replaced if the committee chooses to meet on Monday.

I asked Senator Watt if there was a way that he could leave Ottawa on Friday so that we could meet on Thursday evenings. I was informed that that Senate could sit until 6:00 p.m. or later. Is that accurate?

There was not much enthusiasm for a move to Thursday evenings. Regardless of whether it goes to the executive committee, I would presume that the Conservative Party would feel the same way.

The Chairman: Senator Finestone, I made your case for you. Our case is that it must be Monday or Friday, with a possibility of Thursday. I am mindful that some members need to leave. We have been given the mandate to deal with that.

We are now talking about a preliminary order of reference which has a broad reference to study human rights. In this way, we could initiate calling witnesses to narrow the terms of reference of our study. We have gone around the table identifying certain officials and witnesses from whom we wish to hear. I can bring you up to date on that. There have been some excellent suggestions and there seems to be agreement about whom we should call to get the ball rolling.

Senator Kinsella: I want to pick up where Senator Oliver left off in terms of the wording of this proposed order of reference. I think that he is quite correct in warning us to be more specific. If we added after the word *and, inter alia* to review the machinery of government which deals with Canadian international human rights obligations, it would make the order of reference more specific.

Senator Oliver: I like it.

The Chairman: I would question the meaning of international. Could we not say human rights because you want to call Warren Allmand, et cetera. Do you want to deal only with national issues or international as well?

Le sénateur Finestone: Je propose que le sénateur Poy soit la troisième membre du comité directeur. J'espère que j'obtiendrai approbation et soutien.

La présidente: Nous en avons convenu.

Le sénateur Finestone: Je suis heureuse que le sénateur Kinsella soit présent. Peut-être pourra-t-il nous préciser les plans. J'avais demandé s'il était possible d'envisager les blocs de temps dont nous avions parlé, compte tenu des difficultés relatives aux greffiers, aux attachés de recherche et au personnel de la Bibliothèque. On m'a dit que ce comité et celui de la défense seraient formés à deux conditions.

La première condition était que le comité siège le lundi ou le vendredi. Autrement, il y aurait des problèmes pour obtenir le personnel voulu. J'ai noté que deux membres ne peuvent pas venir le lundi à cause des horaires de vol. L'avion du sénateur Watt n'arrive pas à la bonne heure. Il n'y a aucun moyen pour lui d'être présent. Il est possible qu'il soit nécessaire de le remplacer si le comité décide de siéger le lundi.

J'ai demandé au sénateur Watt s'il lui était possible de quitter Ottawa le vendredi pour que nous puissions nous réunir le jeudi soir. J'ai appris que le Sénat pouvait siéger jusqu'à 18 heures ou plus tard. Est-ce exact?

Personne n'était très enthousiaste quand nous avons parlé du jeudi soir. Peu importe si la question est soumise au comité exécutif, je suppose que le parti conservateur est du même avis.

La présidente: Sénateur Finestone, j'avais déjà exposé l'affaire pour vous. Il faut que ce soit le lundi ou le vendredi, sans écarter la possibilité du jeudi. Je suis bien consciente du fait que certains membres doivent quitter Ottawa. Nous avons le mandat nécessaire pour nous en occuper.

Nous parlons maintenant d'un mandat préliminaire assez vaste portant sur l'étude des droits de la personne. Ainsi nous pourrions commencer à convoquer des témoins en vue de préciser le mandat de notre étude. Nous avons fait un tour de table et parlé d'un certain nombre de fonctionnaires et de témoins que nous aimerions entendre. Je vous mettrai au courant de tout cela. Il y a eu quelques excellentes suggestions et je crois que nous nous entendons sur les personnes à inviter pour entreprendre notre étude.

Le sénateur Kinsella: Je vais poursuivre ce que le sénateur Oliver a dit au sujet du libellé de notre projet de mandat. Je crois qu'il a tout à fait raison de penser que nous devrions être plus précis. Nous pourrions, par exemple, ajouter à la fin «et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations internationales en matière de droits de la personne». Le mandat deviendrait plus précis.

Le sénateur Oliver: J'aime bien cela.

La présidente: Je me pose des questions sur le sens d'«obligations internationales». Ne pouvons-nous pas simplement parler de droits de la personne pour être en mesure d'inviter des témoins comme Warren Allmand et d'autres? Voulez-vous vous

Senator Oliver: International as well.

Senator Beaudoin: The last point would be with Canada human rights.

Senator Finestone: International.

The Chairman: Could we put international/national?

Senator Kinsella: Or leave out the word international.

The Chairman: I like international/national.

Senator Beaudoin: I think that international should be there.

The Chairman: It is important to advise the Senate that we are seeking this reference to enable ourselves to come up to speed.

I began by saying that it is important that this committee focus on being parliamentarians and therefore, in that capacity, try to determine what way Parliament is able to further the cause of human rights. Senator Oliver picked up on that and said that the focus should be on public policy development. We should be making recommendations on improvements to public policy. That is the focus that I would speak to. Then we could get down to a plan of action.

Senator Finestone: On a point of information to Senator Oliver and everyone else, we want to be careful that the Foreign Affairs Committee does not think that we are trying to step on their toes. I wonder if this is an incentive for them to raise the hackles on the back of their necks. Do we need to be more specific?

I am sorry to keep referring to you, Senator Kinsella, but I know that you had many negotiations in this committee. Was that part of the discussion? Was there concern that we might look at something that moved into the mandate of the other committees?

Senator Kinsella: I do not think that it will. We have the vice-chairman of that committee here. She could speak to it.

The Chairman: Foreign Affairs has spoken with me. The Foreign Affairs Committee will have no problem with this committee because there is so much to be done. We should keep the information flowing to ensure that we do not encroach on the mandate of Foreign Affairs.

One member of Foreign Affairs did note that there is some overlap. Neither the leadership nor the other members of that committee have that concern. I have been able to discuss it with the member who recognized the overlap. I do not believe that we should be preoccupied with that concern.

Senator Finestone: That is fine. I just wanted to ensure there would not be a problem.

occuper seulement de questions internationales, ou bien de questions nationales aussi?

Le sénateur Oliver: Nationales et internationales.

Le sénateur Beaudoin: Le dernier point traiterait des droits de la personne au Canada.

Le sénateur Finestone: Internationales.

La présidente: Ne pouvons-nous pas dire «nationales et internationales»?

Le sénateur Kinsella: Ou bien supprimer le mot «internationales».

La présidente: J'aime bien l'idée de «nationales et internationales».

Le sénateur Beaudoin: Je crois que le mot «internationales» devrait être là.

La présidente: Il est important d'informer le Sénat que nous demandons ce mandat pour pouvoir nous mettre au travail.

J'ai commencé par dire qu'il était important que le comité ne perde pas de vue que nous sommes des parlementaires et qu'à ce titre, nous devons déterminer de quelle façon le Parlement peut avancer la cause des droits de la personne. Le sénateur Oliver a poursuivi en disant que nous devrions nous concentrer sur la formulation des politiques publiques, que nous devrions faire des recommandations pour améliorer ces politiques. C'est l'orientation que je préconise. Nous pourrions ensuite dresser un plan d'action.

Le sénateur Finestone: Je voudrais dire au sénateur Oliver et à tous les autres membres que nous devons prendre garde à ce que le Comité des affaires étrangères ne pense pas que nous voulons marcher sur ses plates-bandes. Je crois qu'il faudrait ménager les susceptibilités. Ai-je besoin d'être plus précise?

Je regrette de vous mentionner constamment, sénateur Kinsella, mais je sais que vous avez eu de nombreuses négociations dans ce comité. Cette question a-t-elle été abordée? S'est-on soucié de la possibilité que nous examinons des questions s'inscrivant dans le mandat d'autres comités?

Le sénateur Kinsella: Je ne crois pas qu'il y aura des chevauchements. La vice-présidente de ce comité est parmi nous. Elle peut nous en parler.

La présidente: J'ai parlé aux membres du Comité des affaires étrangères. Le comité ne verra pas d'inconvénient à nos travaux parce qu'il y a tant de choses à faire. Il nous suffira de faire circuler l'information pour nous assurer de ne pas empiéter sur le mandat des affaires étrangères.

Un membre du comité a noté qu'il y avait un certain chevauchement, mais ni le président ni les autres membres ne sont inquiets. J'ai pu discuter avec le membre qui a parlé de chevauchement. Je ne crois vraiment pas qu'il y ait de quoi s'inquiéter.

Le sénateur Finestone: Très bien. Je voulais juste m'assurer qu'il n'y aurait pas de problèmes.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: Since the committee sits that late in the year and listening to other senators' concerns, I have to admit that I agree with them. I am wondering if we should not focus on domestic rather than international issues. We have many problems to consider, like physical and mental disability, access to services and employment, racism and visible minorities, women and children in poverty and living conditions of our First Nations.

Senator Finestone introduced a bill on the right to privacy that I consider very important. International issues are complex and I think we should concentrate on our nation's problems first.

[English]

Senator Wilson: My understanding is that many people are mentioned in Canada's international obligations and in the report that the UN sends back to Canada. I refer to people with disabilities, people in poverty and aboriginal peoples. It is important to keep the international dimension in our mandate in order to look more closely at our own domestic situation.

If you begin with domestic issues you will never get to the topic of our international obligations. Senator Kinsella has phrased it nicely. We should canvas Canada's international and national human rights obligations.

Senator Oliver: We should request those documents as well.

The Chairman: We all recognize that many international obligations are of national concern.

[Translation]

Senator Finestone: Senator Ferretti Barth, you are right to be concerned with these matters which affect all Canadians.

When we are criticized by the UN, UNESCO and others, when we go from first to thirtieth place among the best countries of the world because in some cases too many of our women and children live in poverty, this is bad. When we talk about single-parent women, once again, we do not rank very high. At the international level, Canada is badly criticized for its treatment of Native people. I cannot say they are serious, but they are right. This is how you question human rights issues. These are matters that concern Canada. Canada has a responsibility to answer these questions. The government receives questionnaires that it completes and sends back, but no one looks at the answers.

Senator Ferretti Barth: The committee should look at them.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Puisque le comité siège si tard dans l'année, et en écoutant toutes les préoccupations de mes collègues, je suis un peu gênée d'être d'accord avec eux. Je me demande s'il ne serait pas souhaitable de nous pencher sur les problèmes nationaux plutôt que de s'étendre aux problèmes internationaux. Nous avons plusieurs dossier à étudier, dont la question de la déficience physique et mentale, l'accès aux services et à l'emploi, la question du racisme et des minorités visibles, la pauvreté des femmes et des enfants et la condition de vie des Premières nations.

Le sénateur Finestone a présenté un projet de loi sur le droit à la vie privée. Ce projet me touche de près. Les problèmes internationaux sont complexes et, à mon avis, nous devrions commencer par nous pencher sur les problèmes vécus à l'intérieur de notre nation.

[Traduction]

Le sénateur Wilson: Je crois savoir que les obligations internationales du Canada et le rapport que les Nations Unies renvoient au Canada touchent beaucoup de gens. Je veux parler des personnes handicapées, des pauvres et des Autochtones. Il est important de laisser à notre mandat une dimension internationale pour pouvoir examiner de plus près la situation au Canada.

Si nous commençons par les questions intérieures, nous n'en arriverons jamais aux obligations internationales. Le sénateur Kinsella l'a bien dit. Nous devrions examiner les obligations nationales et internationales du Canada en matière de droits de la personne.

Le sénateur Oliver: Nous devrions demander ces documents aussi.

La présidente: Nous reconnaissons tous que beaucoup d'obligations internationales ont une dimension nationale.

[Français]

Le sénateur Finestone: Sénateur Ferretti Barth, vous avez raison de vous inquiéter à propos de ces questions. Ce sont des questions qui touchent tous les Canadiens et les Canadiennes.

Lorsqu'on reçoit des critiques des Nations Unies, de l'UNESCO ou d'autres, et que l'on passe de la première à la trentième place au classement du meilleur pays au monde et cela parce que dans certains cas, le niveau de pauvreté des femmes et des enfants est trop élevé. On a perdu des plumes. Lorsqu'ils parlent de la vie des femmes monoparentales, on tombe encore une fois. Sur le plan international, le Canada subit des remarques très négatives à l'égard de la question des Autochtones. Je ne peux pas dire qu'ils rigolent, mais ils ont raison. C'est par ce biais qu'on a le droit de s'interroger sur la question des droits humains. Ce sont des questions qui touchent le Canada. Le Canada a la responsabilité de répondre à ces questions. Le gouvernement reçoit des questionnaires à cet égard, il les complète et les retourne aux instances qui les ont envoyés et personne ne regarde les réponses.

Le sénateur Ferretti Barth: Le comité doit les regarder.

Senator Finestone: But no one has a mandate to do it. This is why it was considered to be a good idea in the field of human rights, particularly in the areas you just mentioned. It is bad for Canada and its reputation. We could look at the reports sent to the UN and other international fora and get some information from witnesses. This includes the areas of immigration, refugees and citizenship. Work could be done on both the domestic and the international level. We have to closely watch what happens here while keeping an eye on what is taking place elsewhere. How can some poorer countries be more advanced than we are?

Senator Kinsella: I fully agree with Senator Ferretti Barth that Canadian human rights issues are important. However, as Senator Finestone just said, international agreements define the standards to be applied. For example, we have in our Charter of Rights and Freedoms, particularly in section 15, a rule about discriminating against people with disabilities. Why? Because when the Charter was drafted in 1980, it was the International Year for Disabled Persons. There is a direct link between international human rights issues and everyday life in Canada. Take, for example, Senator Finestone's valuable work on privacy. Our Charter does not explicitly protect privacy, but international agreements do. We use international instruments for the benefit of Canadians.

I agree with the point you are making about the importance of human rights in Canada, but we can use international standards and criteria to promote these rights. There is a compromise to be made here.

Senator Beaudoin: I want to get back to this point because the UN badly criticized Canada after the *Lovelace* case. It was terrible. The Supreme Court published its decision — a very poor one, in my opinion — in the *Labelle* case.

Canada has the best constitution in the world, particularly in the area of equality of men and women. Section 28 is the best provision on equality of men and women not only in Canada but in the whole world. Why don't we have that equality yet? I want to work on both fronts at the same time. We simply cannot separate domestic from international, or we will be criticized again just as we were because of the *Lovelace* case. It would be wrong to focus only on domestic matters, because we would always have problems. We would never have time for international law. We must consider both.

[English]

We must study both at the same time.

The Chairman: We must remember that human rights are just that, human rights. They are neither national nor international issues. My dignity, my need for freedom of expression, is mine. It is not defined as national or international. The problem is that we have responsibilities and machinery that fall into the categories of

Le sénateur Finestone: Mais personne n'a le mandat de le faire. C'est pour cette raison que l'on voyait cela comme une bonne idée sur le plan des droits humains, surtout dans les domaines que vous venez de mentionner. C'est négatif pour le Canada et sa réputation. On pourrait peut-être regarder ces rapports envoyés aux Nations Unies ainsi qu'aux instances internationales, et obtenir des renseignements des témoins invités à comparaître devant le comité. Cela comprend aussi les domaines de l'immigration, des réfugiés, et de la citoyenneté. Les démarches que l'on pourrait faire se feraient sur le plan national et international. Il faut regarder de près ce qui se passe ici tout en sachant ce qui se passe ailleurs. Comment se fait-il que certains pays moins pauvres que nous soient plus avancés que nous?

Le sénateur Kinsella: Je suis tout à fait d'accord de l'importance que le sénateur Ferretti Barth donne aux problèmes des droits de la personne au Canada. Toutefois, comme l'a souligné le sénateur Finestone, les pactes internationaux sont une norme, un critère. Par exemple, nous avons dans notre Charte des droits et libertés, particulièrement à la section 15, le règlement de discrimination des personnes handicapées. Pourquoi? Parce qu'en 1980, lorsqu'on a écrit cette Charte des droits et libertés, c'était l'Année internationale des personnes handicapées. Il y a un lien direct entre les questions des droits de la personne au niveau international et la vie quotidienne canadienne. Par exemple, le travail important entrepris par sénateur Finestone dans le domaine des droits à la vie privée. Dans notre Charte, nous n'avons pas la protection à la vie privée explicitement, mais dans les pactes internationaux, c'est explicite. Nous utilisons les instruments internationaux pour le bénéfice des Canadiens.

Je suis en accord avec le point que vous soulignez sur l'importance des droits de la personne au Canada. Nous pouvons utiliser les normes et les critères internationaux pour les promouvoir. Il y a un compromis à faire.

Le sénateur Beaudoin: Je voudrais revenir là-dessus parce que suite à l'affaire *Lovelace*, on s'est fait taper sur les doigts par les Nations Unies. C'est épouvantable! La Cour suprême avait rendu l'arrêt *Labelle*, qui est un très mauvais arrêt, à mon avis.

Le Canada a la meilleure Constitution au monde, surtout au chapitre de l'égalité entre les hommes et les femmes. L'article 28 est le plus bel article sur l'égalité des hommes et des femmes, pas au Canada, mais dans le monde. Comment se fait-il qu'on n'ait pas encore cette égalité? Je veux qu'on continue dans les deux domaines en même temps. On ne peut pas les isoler, c'est impossible. Sinon, on va se faire taper les doigts comme dans l'affaire *Lovelace*. Ce serait une erreur de dire que l'on va jeter un regard à nos problèmes seulement. Puisqu'on aura toujours des problèmes, on n'en sortira jamais. On s'occuperait jamais du droit international. Il nous faut étudier les deux.

[Traduction]

Nous devons étudier les deux en même temps.

La présidente: Nous ne devons pas perdre de vue que les droits de la personne ne sont rien d'autre que les droits de personnes. Ce ne sont pas des questions nationales ou internationales. Ma dignité, mon besoin de liberté d'expression m'appartiennent en propre. Ils ne portent aucune étiquette, ni nationale ni

national and international. Therefore, we need to continue to study how they work together, and how we can improve one or the other or both.

It may be that national things must be changed to improve the lot of women. Sometimes you can go internationally to work together, collegially, to push for change that affects Canadians. It is a dynamic that moves. It is not one or the other, but both at the same time.

Senator Wilson: There are seven issues before the UN in which they have said that Canada is not fulfilling its international obligations. The *Lovelace* case is an example.

Senator Finestone: Would you explain the *Lovelace* case, please?

Senator Kinsella: I am able to explain because I wrote the case!

The *Lovelace* case dealt with the problem of section 12(1)(b) of the Indian Act. The act stated that if an Indian woman married a non-Indian she would lose her status. If her twin brother married a Swede, the Swede became an Indian. It was pure sex discrimination. As Senator Beaudoin said, that case went to the Supreme Court of Canada. The standard used was the Canadian Bill of Rights. The court decided five votes to four votes that it was acceptable if the Parliament wished it.

Sandra Lovelace was from the Kespek nation living up the Saint John River valley in New Brunswick. She had married an American air force pilot at Limestone, Maine and had moved to California. The marriage broke down, and she returned to her nation where her grandfather had been the chief. She was told that she was no longer an Indian and could not move on to the reserve.

We wrote a complaint with some students. It is referred to as a communication. It was written under the optional protocol in the International Covenant on Civil and Political Rights. It was declared admissible.

The United Nations Human Rights Committee found Canada to be in breach of our international obligation, not because of sex discrimination but because of section 28 of the covenant. That section states that everyone has a right to live in their minority community and speak their language, et cetera.

Prime Minister Trudeau was quite delighted that Canada was brought onto the carpet. He had told me that he had not been able to make any progress with the native brotherhood. They were caught up with the citizenship stuff. Canada having been condemned. The Prime Minister said that the law needed to be changed so that Canada would not be considered a pariah in the international community.

Bill C-31 was introduced and passed. Indian women began to enjoy human rights.

Senator Beaudoin: The first amendment was designed to give equality to the women in the Aboriginal community.

internationale. Par conséquent, nous avons besoin de continuer à étudier comment les deux vont ensemble et comment nous pouvons améliorer l'un, l'autre ou les deux.

Il faut peut-être résoudre des problèmes nationaux pour améliorer le sort des femmes. Parfois, il faut aller sur la scène internationale pour travailler ensemble et exercer des pressions dans le but d'obtenir des changements touchant les Canadiens. C'est une dynamique mouvante. Ce n'est ni l'un ni l'autre, mais les deux en même temps.

Le sénateur Wilson: Les Nations Unies sont actuellement saisies de sept dossiers disant que le Canada a manqué à ses obligations internationales. L'affaire *Lovelace* en est un exemple.

Le sénateur Finestone: Pouvez-vous nous expliquer l'affaire *Lovelace*, s'il vous plaît?

Le sénateur Kinsella: Je peux le faire, parce que je l'ai moi-même écrite!

L'affaire *Lovelace* portait sur le problème de l'alinéa 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens. D'après cette disposition, une femme indienne qui épousait un non-Indien perdait son statut. Si son frère jumeau épousait une Suédoise, la Suédoise acquérait le statut d'Indienne. C'était de la discrimination sexuelle pure et simple. Comme le sénateur Beaudoin l'a dit, l'affaire est allée devant la Cour Suprême du Canada. Celle-ci, ayant appliqué le critère de la Déclaration canadienne des droits, a statué à cinq voix contre quatre que la disposition était acceptable si le Parlement souhaitait la maintenir.

Sandra Lovelace appartenait à la nation Kespek qui vit dans la vallée de la rivière Saint-Jean, au Nouveau-Brunswick. Elle avait épousé un pilote de l'armée américaine à Limestone, au Maine, et s'était établie en Californie. Le couple s'était ensuite séparé et elle était rentrée vivre parmi les siens, dans la réserve où son grand-père avait été chef. On lui a cependant dit qu'elle n'était plus indienne et ne pouvait pas vivre dans la réserve.

Avec quelques étudiants, nous avons rédigé une plainte, qui portait le titre de communication. Elle était écrite en vertu du protocole optionnel du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Elle a été déclarée admissible.

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a statué que le Canada avait manqué à ses obligations internationales, non par suite de la discrimination sexuelle, mais à cause de l'article 27 du Pacte. D'après cet article, chaque membre d'une minorité ethnique a le droit d'avoir sa propre vie culturelle, de parler sa propre langue, etc.

Le premier ministre Trudeau a été enchanté de cette décision. Il m'avait dit qu'il était incapable de réaliser le moindre progrès dans ses négociations avec la Fraternité des Autochtones. Il était pris dans le piège de la citoyenneté. Le Canada ayant été condamné, le premier ministre a dit qu'il fallait modifier la loi pour éviter que nous ne soyons des parias dans la communauté internationale.

C'est ainsi que le projet de loi C-31 a été déposé et adopté. Les femmes indiennes ont alors commencé à avoir des droits humains.

Le sénateur Beaudoin: La première modification avait pour but d'accorder l'égalité aux femmes autochtones.

The Chairman: That remains an issue to this day.

Senator Wilson: Heritage rights do not go to the daughters.

Senator Beaudoin: No.

Senator Finestone: The rights go to daughters but not to granddaughters. I took Bill C-31 through the House of Commons.

Senator Wilson: As I was saying, the *Lovelace* case is only one of seven.

Senator Beaudoin: It is the worst.

Senator Wilson: No. The most recent of which I have much correspondence is the question of funding of Ontario Catholic schools. All the other religious communities are now requesting funding. There are seven cases.

It occurs to me that among the upcoming witnesses we should have someone who could represent the provincial Human Rights Commissions. They have their act together. I have been at several symposia where the provinces are beginning to compare what they do. It would be important for all of us to understand their relationship to this human rights issue.

The Chairman: They have concerns that we should understand.

Senator Kinsella: Would we not want to invite a witness from the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies?

The Chairman: Are we gaining consensus that we have a full plate and need to bring ourselves up to speed. We have a reference that we need to pass. Is there a mover, or do we need to read it again as it was amended?

Senator Oliver: I move, as amended.

Mr. Till Heyde, Clerk of the Committee: It will state: "The Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine issues relating to human rights and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations and the committee report to the Senate no later than October 31, 2001."

The Chairman: Do we have agreement?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Incidentally, I would suggest that the steering committee meet this week, now that we have Senator Poy and Senator Finestone. I would ask all members to submit any other suggestions for witnesses in this phase. We have some excellent ideas. We would appreciate any other suggestions as to who else might be helpful in providing us with information, knowledge or suggestions on how this parliamentary committee could go about its work. That would be most helpful.

La présidente: C'est encore un problème aujourd'hui.

Le sénateur Wilson: Les droits d'héritage ne s'étendent pas aux filles.

Le sénateur Beaudoin: Non.

Le sénateur Finestone: Les droits s'étendent aux filles, mais non aux petites-filles. J'avais piloté le projet de loi C-31 à la Chambre des communes.

Le sénateur Wilson: Comme je l'ai mentionné, l'affaire *Lovelace* n'est qu'un cas sur sept.

Le sénateur Beaudoin: C'est le pire.

Le sénateur Wilson: Non. Le plus récent — au sujet duquel je reçois beaucoup de courrier — porte sur le financement des écoles catholiques en Ontario. Toutes les autres communautés religieuses demandent maintenant le même financement. Il y a sept cas.

Cela me fait penser que, parmi les témoins que nous inviterons, nous devrions avoir quelqu'un qui puisse représenter les commissions provinciales des droits de la personne. Ces commissions agissent à l'unisson. J'ai assisté à plusieurs colloques où les provinces ont commencé à comparer ce qu'elles font. Il serait important pour nous tous de comprendre leurs relations avec cette question de droits de la personne.

La présidente: Elles ont des préoccupations que nous devrions comprendre.

Le sénateur Kinsella: Ne serait-il pas utile d'inviter un témoin représentant l'Association canadienne des Commissions et Conseil des droits de la personne?

La présidente: Avons-nous un consensus? Nous avons un mandat à adopter. Quelqu'un veut-il le proposer, ou bien faut-il le lire encore une fois dans sa forme modifiée?

Le sénateur Oliver: Je le propose, dans sa forme modifiée.

M. Till Heyde, greffier du comité: La motion est ainsi libellée: «Que le comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne, et que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 31 octobre 2001.»

La présidente: Sommes-nous d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Incidemment, je propose que le comité directeur se réunisse cette semaine, maintenant que le sénateur Poy et le sénateur Finestone sont présentes. Je demande à tous les membres de présenter toute autre suggestion qu'ils auraient concernant l'invitation de témoins pour cette phase de notre étude. Nous avons déjà quelques excellentes idées. Si vous avez d'autres suggestions concernant des personnes qui pourraient nous aider à remplir notre mandat grâce aux renseignements et aux connaissances qu'ils possèdent, je vous prie de ne pas hésiter à les transmettre. Cela nous serait extrêmement utile.

We have a small budget that we are required to pass. Has it been circulated?

Mr. Heyde: You must vote on it for the situation of consideration of legislation.

The Chairman: We must vote on the budget. Witnesses that we would call to Ottawa would receive reimbursement. The committee does not contemplate travelling.

Senator Beaudoin: Who will pay?

The Chairman: The committees branch pays for witnesses of committees, so we do not need money for that. If we do foresee expenses, we will need to develop a budget.

Mr. Heyde: There are two processes for budgets in the Senate. If the special study to which you have agreed is approved by the Senate, I would bring together a new budget after the order of reference is approved. The budget before you is only for use if legislation is referred to the committee. For example, we could order dinner if committee needed to meet in the evening to examine a bill. It is a small budget.

Senator Finestone: Thank you for bringing that to our attention. Given the hours that are being discussed for committee meetings, it is most likely going to be an evening meeting. You will certainly need to provide food. I do not know how you will purchase food for committee meetings of some frequency in the evening on a \$4,000 budget.

The Chairman: No, the budget before us is if legislation were to be brought before us. We first obtain the reference. We then decide the meeting time slot. After that, we approach the Internal Economy Committee. That is the process. We cannot ask for the budget before we get the reference.

Senator Beaudoin: Will we be brought legislation?

The Chairman: No, but every standing committee is obliged to put something like this forward.

Senator Beaudoin: Perhaps, we will never have legislation.

The Chairman: Of course. It is a standard procedure. It is contemplated that the work would be apportioned out. We could receive legislation. We must be ready to move immediately. Hence, this is Internal Economy Committee giving us advice to do it this way.

Senator Wilson: I so move.

The Chairman: Are we in agreement?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Do we have any other business that we want to discuss?

Senator Finestone: There was a question regarding Friday. If Friday became the meeting day who would pay for our lodging on Thursday night? I would claim that that is covered within the monies already available to parliamentarians. We are to be

Nous avons un petit budget que nous sommes tenus d'adopter. A-t-il été distribué?

M. Heyde: Vous devez voter sur le budget pour le cas où vous auriez à examiner des mesures législatives.

La présidente: Nous devons voter sur le budget pour que les témoins que nous faisons venir à Ottawa puissent se faire rembourser. Le comité n'envisage pas de voyager.

Le sénateur Beaudoin: Qui paiera?

La présidente: La Direction des comités paie pour les témoins des comités, aussi n'avons-nous pas besoin d'argent pour cela. Si nous prévoyons des dépenses, nous aurons besoin d'établir un budget.

M. Heyde: Il y a deux processus à suivre pour les budgets au Sénat. Si l'étude spéciale sur laquelle vous vous êtes entendus est approuvée par le Sénat, j'établirai un nouveau budget après l'approbation de l'ordre d'envoi. Le budget que vous avez devant vous ne servirait que si le comité examinait des mesures législatives. Il nous permettrait par exemple de commander à dîner si le comité décide de siéger dans la soirée pour étudier un projet de loi. C'est un petit budget.

Le sénateur Finestone: Je vous remercie d'attirer notre attention sur ce point. Compte tenu des heures mentionnées pour les réunions du comité, nous nous réunirons très probablement en soirée. Nous aurons donc certainement besoin de repas. Je ne sais pas comment vous ferez pour les acheter avec un budget de 4 000 \$ si nous nous réunissons un certain nombre de fois dans la soirée.

La présidente: Non, le budget qui est devant nous ne peut servir que si nous devons étudier un projet de loi. Il nous faut d'abord obtenir un ordre de renvoi. Puis nous déciderons des heures de réunion. Ensuite, nous approcherons le Comité de la régie interne. C'est le processus à suivre. Nous ne pouvons pas demander un budget avant d'obtenir l'ordre de renvoi.

Le sénateur Beaudoin: Aurons-nous à étudier des projets de loi?

La présidente: Non, mais tous les comités permanents sont tenus d'avoir quelque chose de ce genre.

Le sénateur Beaudoin: Il est possible que nous n'ayons jamais à étudier des projets de loi.

La présidente: Bien sûr. C'est une procédure standard. Il peut être nécessaire de répartir le travail. Nous pourrions donc recevoir des projets de loi et il nous faudrait alors être immédiatement prêts à commencer. C'est pour cette raison que le Comité de la régie interne nous conseille de procéder de cette façon.

Le sénateur Wilson: Je le propose.

La présidente: Sommes-nous d'accord?

Des voix: D'accord.

La présidente: Avons-nous d'autres questions à discuter?

Le sénateur Finestone: Il y a une question au sujet du vendredi. Si nous devons nous réunir le vendredi, qui paiera notre logement pour la nuit du jeudi? Je suis persuadée que cela est prévu dans les sommes déjà mises à disposition des

available from Monday to Friday. We have a per diem that covers our Thursday night lodging. Is that not accurate?

The Chairman: Yes. Every standing committee and every special committee works on those rules.

As I say, I hope that the committee will have some tolerance with the steering committee in the next month or two. It would have been nice to start this committee when there was much more time.

I am hearing that the House of Commons may end earlier than currently scheduled. We are being told that the Senate will be receiving a large amount of legislation, much of it controversial. As we know, that last period of time prior to summer is always the most frenetic period in the Senate. We will need to do the best that we can on this committee. Hopefully, the steering committee will establish terms of reference and a plan over the summer. We will complete some work. We will forward some documents to you in order that we can begin to explore the issues and not just procedural matters next fall.

Thank you.

The committee adjourned.

parlementaires. Nous devons être disponibles du lundi au vendredi. Nous avons un montant quotidien qui couvre le logement de la nuit du jeudi. Est-ce exact?

La présidente: Oui. Tous les comités permanents et tous les comités spéciaux ont ces règles.

Comme je l'ai dit, j'espère que le comité sera indulgent envers le comité directeur pendant les deux prochains mois. Il aurait été préférable de démarrer ce comité à un moment où nous aurions disposé de beaucoup plus de temps.

J'ai entendu dire que la Chambre des communes pourrait terminer ses travaux plus tôt que ne le prévoit le calendrier. On nous dit que le Sénat recevra un grand nombre de projets de loi, dont beaucoup sont controversés. Comme nous le savons, les quelques semaines qui précèdent l'été sont toujours une période de véritable frénésie au Sénat. Nous devons faire du mieux que nous pourrons dans ce comité. Il est à espérer que le comité directeur définira un mandat et un plan pendant l'été. Nous ferons aussi un peu de travail. Nous vous ferons parvenir quelques textes pour que chacun puisse se documenter sur les questions de fond et pas seulement sur les points de procédure pour l'automne prochain.

Je vous remercie.

La séance est levée.

MAIL  POSTE

Canada Post Corporation / Société canadienne des postes

Postage Paid

Post payé

Lettermail

Poste-lettre

03159442
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Human Rights

Droits de la personne

Chair:

The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Présidente:

L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Monday, June 4, 2001
Monday, June 11, 2001

Le lundi 4 juin 2001
Le lundi 11 juin 2001

Issue No. 2

Fascicule n° 2

First and second meetings on:

Issues relating to human rights and, *inter alia*,
the machinery of government dealing with
Canada's international and national
human rights obligations

Première et deuxième réunions concernant:

Diverses questions ayant trait aux droits de la personne
et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du
gouvernement pour que le Canada respecte
ses obligations nationales et internationales
en matière de droits de la personne

INCLUDING:

THE FIRST REPORT OF THE COMMITTEE
(Budget)

Y COMPRIS:

LE PREMIER RAPPORT DU COMITÉ
(Budget)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Sheila Finestone, P.C., *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Oliver
* Carstairs, P.C.	Poy
(or Robichaud, P.C.)	Watt
Ferretti Barth	Wilson
* Lynch-Staunton	
(or Kinsella)	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Milne was substituted for that of the Honourable Senator Finestone, P.C. (*June 11, 2001*).

The name of the Honourable Senator Finestone, P.C. was substituted for that of the Honourable Senator Milne (*June 12, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE

Présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-présidente: L'honorable Sheila Finestone, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Oliver
* Carstairs, c.p.	Poy
(ou Robichaud, c.p.)	Watt
Ferretti Barth	Wilson
* Lynch-Staunton	
(ou Kinsella)	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Milne est substitué à celui de l'honorable sénateur Finestone, c.p. (*le 11 juin 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Finestone, c.p., est substitué à celui de l'honorable sénateur Milne. (*le 12 juin 2001*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, May 10, 2001:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Bolduc:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations; and

That the Committee report to the Senate no later than Wednesday, October 31, 2001.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 10 mai 2001:

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Bolduc.

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne; et

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le mercredi 31 octobre 2001.

La motion mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

Monday, June 4, 2001

(3)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 1:10 p.m., in Room 505, Victoria Building, the Chairman, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Ferretti Barth, Finestone, P.C., Kinsella, Watt, and Wilson (7).

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, May 10, 2001, the committee commenced its examination of issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

WITNESSES:

From the Department of Political Science, York University:

Professor Anne F. Bayefsky.

From Amnesty International Canada:

Alex Neve, Secretary-General.

Professor Bayefsky made a statement and answered questions.

Mr. Neve made a statement and answered questions.

Mr. Neve tabled with the clerk of the committee a document entitled *Amnesty, report 2001* and filed as Exhibit No. 5900-1.37/H1-SS-1, 2 "1".

The Honourable Senator Kinsella tabled with the Clerk of the Committee a document entitled "Some Historical Notes on the Establishment of the Continuing Federal-Provincial Committee of Officials Responsible for Human Rights" and filed as Exhibit No. 5900-1.37/H1-SS-1, 2, "2".

The committee considered the following draft budget for the fiscal year ending March 31, 2002:

SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional And Other Services	\$ 5,250
Other Expenditures	\$ 1,500
TOTAL	\$ 6,750

The Honourable Senator Wilson moved that the draft budget be adopted.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

At 4:10 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le lundi 4 juin 2001

(3)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 13 h 10, dans la salle 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Ferretti Barth, Finestone, c.p., Kinsella, Watt et Wilson (7).

Également présente: Mary Hurley, attachée de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 10 mai 2001, le comité entame son examen de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et, entre autres, des mécanismes mis en place par le gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

TÉMOINS:

Du Département des sciences politiques de l'Université York:

Mme Anne F. Bayefsky, professeure.

D'Amnistie internationale — Canada:

Alex Neve, secrétaire général.

Mme Bayefsky fait un exposé, puis répond aux questions.

M. Neve fait un exposé, puis répond aux questions.

M. Neve dépose auprès du greffier du comité un document intitulé «Amnesty, report 2001» (pièce n° 5900-1.37/H1-SS-1, 2 «1»).

L'honorable sénateur Kinsella dépose auprès du greffier du comité un document intitulé «Some Historical Notes on the Establishment of the Continuing Federal-Provincial Committee of Officials Responsible for Human Rights» (pièce n° 5900-1.37/H1-SS-1, 2, «2»).

Le comité examine l'ébauche de demande d'autorisation budgétaire pour l'exercice prenant fin le 31 mars 2002 que voici:

SOMMAIRE DES DÉPENSES

Services professionnels et autres	5 250 \$
Autres dépenses	1 500 \$
TOTAL	6 750 \$

L'honorable sénateur Wilson propose que la demande d'autorisation budgétaire soit adoptée.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

À 16 h 10, il est entendu que le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Monday, June 11, 2001

(4)

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 12:08 p. m., in Room 505, Victoria Building, the Chair, the Honourable Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Ferretti Barth, Kinsella, Milne, Poy, and Watt (7).

In attendance: David Goetz, Research Officer, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, May 10, 2001, the Committee continued its examination of issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

WITNESSES:

From the Department of Canadian Heritage:

Norman Moyer, Assistant Deputy Minister, Canadian Identity, and Chair of the Continuing Committee of Officials on Human Rights.

From the Department of Foreign Affairs and International Trade:

Adèle Dion, Director, Human Rights, Humanitarian Affairs and International Women's Equality Division;

John T. Holmes, Director, United Nations, Criminal and Treaty Law Division.

From the Department of Justice:

Irit Weiser, Director, Human Rights Law Section;

Paul Rishworth, University of Auckland.

From the University of Saskatchewan:

Professor Ken Norman.

Mr. Moyer, Ms Dion, Mr. Holmes, and Ms Weiser made presentations and, together with Professor Rishworth, answered questions.

Professor Norman made a presentation and answered questions.

At 3:22 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, le lundi 11 juin 2001

(4)

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 12 h 08, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Ferretti Barth, Kinsella, Milne, Poy et Watt (7).

Également présent: David Goetz, attaché de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du parlementaire.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 10 mai 2001, le Comité poursuit son examen des questions ayant trait aux droits de la personne et, entre autres choses, des mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

TÉMOINS:

Du ministère du Patrimoine canadien:

Norman Moyer, sous-ministre adjoint, Identité canadienne, président du Comité permanent de hauts fonctionnaires chargés des droits de la personne.

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international:

Adèle Dion, directrice, Direction des droits de la personne, des affaires humanitaires et de la promotion internationale de la femme;

John T. Holmes, directeur, Direction du droit onusien, criminel et des traités.

Du ministère de la Justice:

Irit Weiser, directrice, Section des droits de la personne;

Paul Rishworth, Université d'Auckland.

De l'Université de la Saskatchewan:

Ken Norman, professeur.

M. Moyer, Mme Dion, M. Holmes et Mme Weiser font une déclaration et, de concert avec M. Rishworth, répondent aux questions.

M. Norman fait une déclaration et répond aux questions.

À 15 h 22, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Till Heyde

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

Thursday, June 7, 2001

Le jeudi 7 juin 2001

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne à l'honneur de présenter son

FIRST REPORT

PREMIER RAPPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, May 10, 2001, to examine issues relating to human rights, and *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations, now requests approval of funds for 2001-2002.

Votre Comité, autorisé par le Sénat le jeudi 10 mai 2001, à étudier diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne, demande que des fonds lui soient approuvés pour 2001-2002.

Pursuant to section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des Comités du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexées au présent rapport.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis.

La présidente,

A. RAYNELL ANDREYCHUK

Chair

STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS
SPECIAL STUDY OF ISSUES RELATED TO HUMAN RIGHTS
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2002

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, May 10, 2001:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Bolduc:

That the Standing Senate Committee on Human rights be authorized to examine issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations; and

That the Committee report to the Senate no later than Wednesday, October 31, 2001.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional And Other Services	\$ 5,250
Other Expenditures	\$ 1,500
TOTAL	\$ 6,750

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on Human Rights on Monday, June 4, 2001.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

Date

Chair, Standing Senate Committee on Human Rights

Date

Chair, Standing Committee on Internal Economy, Budgets, and Administration

STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS

EXPLANATION OF BUDGET ITEMS

APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2002

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES

1. Meals (0415)	
Working lunches and dinners (15 lunches and dinners at \$350 each)	\$ <u>5,250</u>
Total	\$ 5,250

ALL OTHER EXPENDITURES

1. Purchase of books and periodicals (0702)	\$ <u>1,500</u>
Total	\$ 1,500

GRAND TOTAL	\$ 6,750
--------------------	-----------------

The Senate administration has reviewed this budget application.

Heather Lank
Director of Committees and Private Legislation

Date

Richard Ranger, Director of Finance

Date

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE
ÉTUDE SPÉCIALE DES QUESTIONS RELIÉES AUX DROITS DE LA PERSONNE
DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2002

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 10 mai 2001 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Bolduc,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne; et

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le mercredi 31 octobre 2001.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat.

Paul Bélisle

SOMMAIRE DES DÉPENSES

Services professionnels et autres	5 250 \$
Autres dépenses	1 500 \$
TOTAL	6 750 \$

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des droits de la personne le lundi 4 juin 2001.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date

La présidente du Comité sénatorial permanent des droits de la personne

Date

Le président du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE
EXPLICATIONS DES ITEMS BUDGÉTAIRES
DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2002

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES

1. Repas (0415)	
Déjeuners et dîners de travail (15 déjeuners et soupers @ 350 \$ chacun)	<u>5 250</u> \$
Total	5 250 \$

AUTRES DÉPENSES

1. Livres et périodiques (0702)	<u>1 500</u> \$
Total	1 500 \$

GRAND TOTAL	6 750 \$
--------------------	-----------------

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

Heather Lank
Directrice des Comités et de la législation privée

Date

Richard Ranger, Directeur des Finances

Date

APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, June 7, 2001

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined and approved the budget presented to it by the Chair of the Standing Senate Committee on Human Rights for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2002 for the purpose of its Special Study of Issues Related to Human Rights, as authorized by the Senate on Thursday, May 10, 2001. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 5,250
Transport and Communications	1,500
Miscellaneous	<u>0</u>
TOTAL	\$ 6,750

Respectfully submitted,

Le président,

RICHARD H. KROFT

Chair

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 7 juin 2001

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné et approuvé le budget qui lui a été présenté par le président du Comité sénatorial permanent des Droits de la personne concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2002 aux fins de leur Étude spéciale relativement à des questions reliées aux Droits de la personne, tel qu'autorisé par le Sénat le jeudi 10 mai 2001. Ledit budget se lit comme suit:

Services professionnels et autres	5 250 \$
Transports et communications	1 500
Autres dépenses	<u>0</u>
TOTAL	6 750 \$

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, June 4, 2001

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 1:10 p.m. to examine issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I wish to welcome you to the first meeting of the Standing Senate Committee on Human Rights where we will be hearing evidence in regard to our first inquiry.

I am pleased that Professor Anne Bayefsky was able to come today. Later this afternoon we will hear from Mr. Alex Neve, the Secretary-General of Amnesty International Canada.

We had a bit of difficulty obtaining witnesses. Although witnesses were interested in the topic and wished to appear, it seemed that June was not a good month for professors and others. They are all eager and keen to appear when we reconvene. The witnesses who have been suggested are on the list and we will follow up on them. If we can continue to receive names, it will be helpful.

I welcome Ms Bayefsky and ask her to make an opening statement and then we will go to questions.

We are interested in acquainting ourselves with what exists in the way of machinery in the federal and provincial government in Canada to assist in the cause of human rights internationally and nationally, particularly with emphasis on the role that parliamentarians can play or have played with respect to human rights.

We are looking forward to being informed and to receiving suggestions as to what areas we may study or what gaps we might examine with a view to making suggestions for alleviating difficulties.

Professor Anne Bayefsky, Department of Political Science, York University: Honourable senators, I am privileged to be asked to be your first witness before this new committee. It is wonderful that there is now a Human Rights Committee in the Senate. You have exciting prospects in defining the work of this committee. You can play an important role in Canada's adherence to human rights law and practice. You can assist in facilitating Canada's leadership role at an international level in terms of both compliance and as a model for how one can bring together international law and domestic law to work for the benefit of Canadians. You can also provide direction in confirming that there is a universal standard of human rights that ought to be equally applied around the world. The potential for this committee is great. If there is anything that I can do to facilitate your work,

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 4 juin 2001

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 13 h 10 pour examiner diverses questions ayant trait aux droits de la personne et examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, bienvenue à notre première réunion du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, réunion qui va nous donner l'occasion d'entendre des témoignages portant sur notre premier sujet d'examen.

Je suis heureuse que la professeure Anne Bayefsky ait pu se rendre à notre invitation. Plus tard, nous entendrons M. Alex Neve, secrétaire général d'Amnistie Internationale Canada.

Nous avons eu un peu de difficultés à mobiliser nos témoins. Bien que les personnes que nous avons contactées se soient montrées intéressées par le sujet et désireuses de comparaître, il semble que juin ne soit pas un bon mois pour inviter des professeurs et d'autres. En revanche, tous nous ont dit être prêts à venir témoigner à la reprise de nos travaux. Les noms des témoins que nous avons recommandés sont sur la liste et nous assurerons un suivi auprès d'eux. Nous risquons d'ailleurs d'avoir de la difficulté à gérer cette liste si l'on continue à nous envoyer des noms.

Je souhaite la bienvenue à Mme Bayefsky que j'invite à faire une déclaration liminaire après quoi nous passerons aux questions.

Nous voulons être informés des mécanismes, au gouvernement fédéral et dans les gouvernements provinciaux, qui contribuent à l'avancement des droits de la personne, ici et sur la scène internationale. Nous sommes surtout intéressés par le rôle que les parlementaires peuvent jouer ou ont déjà joué sur ce plan.

Nous avons donc hâte d'être informés à ce sujet et d'entendre vos suggestions sur les aspects que nous pourrions étudier ou sur le genre de problèmes que nous pourrions examiner afin de recommander des façons d'atténuer les difficultés rencontrées.

Mme Anne Bayefsky, professeure, Département des sciences politiques, Université York: Honorables sénateurs, je suis honorée d'être le premier témoin de ce tout nouveau comité. Je trouve fantastique qu'il y ait maintenant un Comité sur les droits de la personne au Sénat. Le travail qui vous attend promet d'être une tâche exaltante. Vous pourrez jouer un rôle important sur la question du respect, par le Canada, des lois et des pratiques en matière de droits de la personne. Vous pourrez aider le Canada à assumer son rôle de chef de file sur la scène internationale, non seulement en tant que pays respectueux des droits de la personne, mais aussi en tant que modèle à suivre sur le plan de l'intégration des lois internationales et des lois nationales pour le plus grand avantage des Canadiens. Vous pourrez également confirmer qu'en matière de droits de la personne, il existe une norme universelle à

now or in the future. I would be happy to do so. I hope this is our first conversation and if you should like to have others in the future, do not hesitate to get back to me.

I have been working for the last two years on a review of the legal system of the UN in collaboration with the UN High Commissioner for Human Rights, Mary Robinson. About two months ago I presented her with the outcome of that report. All 900 pages are on the Web. I understand that much of it has been downloaded for you. The report is shorter and the statistics are long, but they do allow you to survey Canada's record with respect to the UN's human rights system. I will draw your attention in a number of places to that specifically.

As you know, Canada has been an active participant in the international human rights system. We have ratified all of the six major UN human rights treaties. We participate to a large extent in the international petition system, or the system that allows individuals to complain of violations of human rights to the UN treaty. We sponsor the main resolutions on the effective functioning of the UN human rights treaty system both at the General Assembly and the Commission on Human Rights on an annual or biannual basis. Canadians have been on many of the human rights treaties bodies, beginning with our good friend and former colleague, Walter Tamopolsky.

We are familiar with and supportive of the international system. That does not mean to say that we have a record of compliance that meets all of the standards that an objective observer would have insisted upon. That is where we might talk about the potential role of the Senate.

Let me give you some brief statistics on Canada's role and participation in the human rights field. First, the international system of human rights — I am talking about the global system, the UN system, not the inter-American system in which we also participate through the OAS — has two sets of compliance strategies. One is to write reports on Canada's adherence to its international legal obligations in terms of the six major human rights treaties: civil and political rights, economic, social and cultural rights, torture, children, women's discrimination and racial discrimination. Six treaty bodies review those six treaties. These are monitoring bodies that meet regularly throughout the year on a part-time basis. They monitor reports from state parties, of which Canada is one, for all six of those treaties. The treaty bodies consider Canada's degree of compliance with those treaty obligations. Canada is forced or required by the treaties themselves, which we voluntarily ratified, to write reports.

appliquer dans le monde entier. L'éventail des possibilités qui s'offrent à vous est énorme. S'il y a quoi que ce soit que je puisse faire pour vous aider dans vos travaux, maintenant ou dans l'avenir, je serai heureuse de le faire. J'espère que cette séance ne sera qu'une première et si vous le désirez, n'hésitez pas à me recontacter pour que nous nous rencontrions de nouveau dans l'avenir.

J'ai consacré les deux dernières années à examiner le système juridique de l'ONU en collaboration avec Mary Robinson du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Il y a environ deux mois, je l'ai représentée pour le suivi donné à ce rapport. Les 900 pages du rapport en question se trouvent sur le Web et j'ai cru comprendre qu'on vous l'avait téléchargé en grande partie. L'exposé des faits est court, contrairement à la partie statistique qui est longue mais qui vous permettra d'évaluer la situation du Canada dans le système onusien de défense des droits de l'homme. Je vous parlerai plus en détail de certains passages du rapport.

Comme vous le savez, le Canada est un participant actif au système international de défense des droits de la personne. Nous avons ratifié les six grands traités de l'ONU portant sur les droits de l'homme. Nous participons de façon assez intensive au système de pétition international, celui qui permet aux particuliers de porter plainte dans les cas de violation des droits de la personne prévus dans un traité de l'ONU. Nous parrainons les principales résolutions relatives au fonctionnement du système onusien des traités sur les droits de l'homme, à l'assemblée générale et à la Commission des droits de l'homme, et cela de façon annuelle ou bisannuelle. Les Canadiens siègent à de nombreux organismes qui s'occupent de droits de l'homme, à commencer par notre bon ami et ancien collègue, Walter Tamopolsky.

Nous connaissons bien le système international auquel nous apportons notre appui. Cela ne revient pas à dire que nous avons toujours respecté toutes les normes sur lesquelles un observateur objectif aurait pu insister. C'est là que pourrait intervenir le Sénat.

Je vais vous faire part de quelques statistiques sur le rôle et la participation du Canada dans le domaine des droits de la personne. Parlons tout d'abord du système international des droits de l'homme, c'est-à-dire du système mondial, du système onusien et pas du système interaméricain auquel nous participons par le biais de l'OEA. L'application des traités est assurée par deux stratégies. La première consiste, pour les membres comme le Canada, à produire des rapports relatifs au respect des obligations juridiques internationales des six principaux traités touchant aux droits de la personne: droits civils et politiques, droits économiques, sociaux et culturels, torture, droits de l'enfant, discrimination contre les femmes et discrimination raciale. Chacun de ces traités relève d'un organisme. Il s'agit d'organes de surveillance qui se réunissent régulièrement en cours d'années, mais qui travaillent à temps partiel. Ils vérifient les rapports émis par les parties signataires, dont le Canada. Ces organes de suivi des traités examinent donc dans quelle mesure le Canada se conforme à ses obligations. Nous sommes tenus, en vertu des traités que nous avons volontairement ratifiés, de rédiger de tels rapports.

The second means for implementing international human rights obligations is through the individual complaint system. We participate in the complaint system under the International Covenant on Civil and Political Rights by permitting complaints to the Human Rights Committee and to the Committee Against Torture, or CAT. We do not participate in the racial discrimination convention's much more limited system on complaints known as CERD, or the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. We have not yet ratified the individual complaint system under the CEDAW convention, the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. That is under consideration and that is an issue that this committee may wish to consider in the future. Canada's leadership role in allowing women to exercise rights of complaint to an international body could be of considerable importance in defining the early operations of that committee in a way that is successful.

We currently have Canadians on the Human Rights Committee, Maxwell Yalden, and on the Committee Against Torture, Peter Burns from UBC. Over the years, we have had distinguished Canadians on many of the committees. We do not have as many Canadians as we should have, and this is another issue that you might consider.

We have no women on any of the treaty bodies. We agree with the words of the annual resolutions of the General Assembly that encourage state parties to appoint women to membership of the treaty bodies. However, we do not appoint any women.

Those two monitoring processes result, first, in reports that we, as a country, write and present; and, second, in the presentation of individual complaints that have results and that we are required to observe, when those results are made known to us.

Very frequently, Canadian officials are required to go before these international committees to discuss Canada's human rights record. We have ratified six treaties. Those reports are due, on average, between every two and five years. The committee on racial discrimination requires reports every two years. Canada ends up, in practice, having reports considered once every 1.2 years.

Until approximately one year ago, Canada had 23 reports considered by these committees. We often have one report considered per year, but sometimes we might have two or three reports in a year. The reason for this is because the committees do not coordinate the number of times a country appears before them in a given year. This means that Canadian officials are frequently presenting reports on Canada's human rights record to the United Nations bodies.

It is a significant problem that there are seldom any news reports following the presentations. Sometimes there are lobby

Le deuxième moyen qui permet de faire respecter les obligations internationales en matière de droits de la personne est le système des plaintes individuelles auquel nous participons en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorise le dépôt de plaintes auprès du Comité des droits de l'homme et du Comité contre la torture, le CCT. Nous ne participons pas au système beaucoup plus limité qui découle de la Convention sur la discrimination raciale, c'est-à-dire le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. Nous n'avons pas encore ratifié le protocole de plaintes individuelles en vertu de la convention qui relève du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Nous sommes en train d'analyser la question et votre comité pourrait s'intéresser à ce dossier dans l'avenir. Si le Canada mettait son poids dans la balance pour donner aux femmes le droit de se plaindre auprès d'un organisme international, nous contribuerions beaucoup à la réussite de ce comité, dans ses premiers pas.

Le Canada est représenté au Comité des droits de l'homme par Maxwell Yalden et au Comité contre la torture par Peter Burns, de l'Université de la Colombie-Britannique. Au fil des ans, nous avons été ainsi représentés par d'imminents Canadiens. Nous ne comptons cependant pas autant de Canadiens que nous le pourrions et c'est sans doute un autre sujet sur lequel vous pourriez vous pencher.

Par exemple, nous n'avons pas de représentantes à ces organes de suivi des traités. Le Canada adhère au libellé des résolutions annuelles de l'assemblée générale qui encourage les États membres à nommer des femmes à ces organismes. Cependant, nous ne faisons rien dans ce sens.

Ces deux processus de surveillance s'articulent donc, pour le premier, autour des rapports que nous devons rédiger et soumettre en tant que pays membre et, pour le second, par le dépôt des plaintes individuelles qui font l'objet d'un suivi auquel nous sommes tenus de nous conformer dès que les résultats des enquêtes sont connus.

Il arrive souvent que des fonctionnaires canadiens soient appelés à comparaître devant ces comités internationaux pour parler des réalisations du Canada en matière de droits de la personne. Nous avons ratifié six traités. La fréquence de dépôt des rapports varie de deux ans à cinq ans. Ainsi, le Comité sur la discrimination raciale exige des rapports tous les deux ans mais, en pratique, le Canada dépose les siens tous les 1,2 an en moyenne.

Jusqu'en 2000, le Canada a soumis 23 rapports à ces comités. Le plus souvent, nous n'en soumettons qu'un seul par an, mais il arrive que deux ou trois soient examinés dans une même année. Cela tient au fait que les comités ne coordonnent pas leurs demandes entre eux, si bien qu'un pays peut être appelé à soumettre plusieurs rapports dans une même année. Ainsi, il arrive souvent que des fonctionnaires canadiens aient à présenter aux organes de l'ONU des rapports sur la fiche de route du Canada dans le dossier des droits de la personne.

Le grand problème tient au fait que ces rapports font rarement l'objet d'un suivi une fois qu'ils ont été présentés. Il arrive que

groups. For example, there may be NGOs who are particularly interested in a special issue.

The high profile Committee on Economic, Social and Cultural Rights has been the subject of a lot of focus lately. There were groups in Geneva that were concerned about poverty and homelessness. The negative comments of the committee with respect to Canada's record received a fair amount of publicity at that time. That is also true with respect to some of the issues surrounding the Committee Against Torture, which is concerned with the issue of people being sent back to countries where they might face torture. Some committees are concerned with issues related to the rights of the child and the separation of families.

In general, the work of the committees is poorly followed. For the last 15 years that I have been present at these committees, there has been very poor Canadian attendance. Very often, a few other Canadians and myself sit, listen and observe the results of the work of these committees. The Department of Canadian Heritage, which has a small, dedicated staff, records and publishes those results. One can phone the department or visit the Web site to obtain copies of those reports and treaty material. It certainly is available, if you know who to call and how to make contact. Otherwise, the outreach is limited.

Another issue that this committee should examine seriously is the possibility of a Web site being created to facilitate Canadians' understanding of Canada's international obligations and what those obligations entail.

There have been selective media blitzes. In 1999 on the anniversary of the Convention on the Rights of the Child Ontario school children were given lessons on the convention. However, the teaching has been limited.

It is particularly limited in respect to how to voice a complaint against Canada. We have the legal right to make use of the committee's complaint mechanisms. Yet, by and large, Canadians have no idea how to make use of the individual complaint processes.

In fact, law professors from across the country, who are associated with some of the treaty bodies and the relevant mechanisms, are contacted and asked if they can help in filing a complaint case. We like to provide people with information, and I certainly do my best to write back and tell people how and where to file a case. However, that is not how Canadians should become familiar with their international rights and remedies.

Certainly, the absence of an educative, facilitative mechanism is a serious lacuna in the Canadian law and policy institutional framework.

In respect to individual cases, I will tell you about Canada's record. There have been 986 cases in the last 25 years of the operations of the Human Rights Committee. That is the figure for

des groupes de pression interviennent, comme des ONG qui se montrent plus particulièrement intéressés à tel ou tel aspect.

Récemment, le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels a beaucoup retenu l'attention. Des groupes sont allés à Genève pour exprimer leur préoccupation à propos des pauvres et des sans abris. Les commentaires négatifs exprimés par le comité au sujet du Canada ont fait l'objet d'une importante couverture de presse à l'époque. C'est également vrai à propos de certains problèmes soulevés auprès du Comité contre la torture, qui a dit craindre que l'on renvoie des personnes dans des pays où elles risquent d'être torturées. Certains comités se préoccupent aussi des questions touchant aux droits de l'enfant et à la séparation des familles.

En général, cependant, les travaux des comités ne sont pas vraiment suivis. Au cours des 15 dernières années où j'ai assisté aux débats de ces organes, j'ai constaté que la participation canadienne était très faible. Le plus souvent, les seuls Canadiens qui y participent sont des gens comme moi, qui viennent observer ce que donnent les délibérations. Le ministère du Patrimoine canadien, qui dispose d'un petit groupe d'employés dévoués, prend note des décisions et les publie. On peut toujours téléphoner au ministère ou visiter son site Internet pour obtenir des copies des rapports et de tous les documents concernant les traités. Les renseignements sont là, c'est vrai, mais encore faut-il savoir où appeler et qui contacter. Sinon, on ne peut pas parler de véritable diffusion.

Votre comité devrait aussi envisager très sérieusement la possibilité de créer un site Internet qui permettrait de tenir les Canadiennes et les Canadiens au courant de nos obligations internationales et de savoir ce qu'elles signifient.

Il y a déjà eu une campagne éclair mais sélective dans les médias. En 1999, pour marquer l'anniversaire de la Convention sur les droits de l'enfant, les écoles ontariennes ont donné des leçons sur ce thème. Malheureusement, cet enseignement a été limité.

Par exemple, il n'a pas été question du mécanisme permettant de porter des plaintes individuelles contre le Canada, dont tout le monde peut se prévaloir. Pourtant, rares sont les Canadiennes et les Canadiens qui savent comment y recourir.

Il arrive souvent que les gens se tournent vers les professeurs de droit canadiens qui sont associés à certains de ces organes de suivi des traités et aux mécanismes de plainte qu'ils administrent, pour se faire aider à remplir des dossiers de plainte. Nous voulons bien sûr renseigner les gens et, personnellement, je fais de mon mieux pour leur répondre par écrit et leur expliquer comment préparer ce genre de dossier. Cependant, ce n'est pas ainsi qu'il faudrait faire découvrir aux Canadiens les droits internationaux dont ils peuvent se prévaloir et les remèdes qui sont mis à leur disposition.

Cette absence de mécanismes d'information et de facilitation est une grave lacune du cadre institutionnel juridique et politique canadien.

Je vais vous parler des résultats obtenus par le Canada au chapitre des plaintes individuelles. En ses 25 ans d'existence, le Comité des droits de l'homme a enregistré 986 plaintes. Il s'agit

the full history of the Human Rights Committee, which is concerned with every kind of civil and political right. Those rights include the right to vote, to freedom of speech, to a free trial and to non-discrimination. Of those 968 total cases, 98 came from Canada. Approximately 100 states have ratified this provision, and 10 per cent of the cases come from Canada. We lead the record, except for Jamaica, which has withdrawn from the system. Jamaican cases concerned the death penalty. Jamaica withdrew because they wanted the death penalty and the committee operated in a way that defeated its ability to use it.

Of the current membership in the human rights complaint system of the Covenant on Civil and Political Rights, Canadians register more complaints than anyone else.

The reaction from the government may be to comment that this is terrible; the UN must have it all wrong; the system is biased; they do not understand us; there is prejudice; or that we are dealt with poorly because we are a democratic country. My view, which I put very strongly in my report to the High Commissioner, is that attitude is absolutely the wrong attitude to take.

Ninety-eight registered cases in 25 years is a pittance. We are grown up and we can cope with that. Of those 98 cases, more than one half were thrown out because they were inadmissible; they did not meet the minimum criteria for going further. There were 18 final decisions adopted, and one half of them revealed complaints. Thus, nine decisions in 25 years found Canada falling short in terms of its international obligations. This is not a statistic with which we cannot cope. We should work to find a remedy. We are not justified in feeling hard done by.

In respect of the Committee Against Torture, the statistics show that 18 per cent, or one-fifth of all the cases before the committee relate to Canada. That is not due to allegations that we are conducting torture here, but rather due to the potential that we will deport people to countries where they face the prospect of torture.

Again, most of the cases have been thrown out. There are three final views of the committee on Canada. Only one ever found a violation on that issue in the 15-year history of the committee.

One of the issues for you to consider is to what extent there is compliance with these outcomes. That is where there is not a serious system to monitor the follow-up. What happens after Canada is found not to be in compliance? Who monitors that? At the moment, it is monitored only by the federal-provincial Continuing Committee on Human Rights which, as I am sure you are aware, meets behind closed doors. It does not hear from, as such a body has the potential to do, people from different walks of life, expertise and interests.

This has reached a crisis point, without exaggeration. It reached a crisis point in a case with which I am specifically familiar because I was counsel on the case. I took the case of *Waldman v. Canada* to the Human Rights Committee. That was a case that

de toutes les plaintes qu'il a reçues et qui portent sur tous les genres de droits civils et politiques. Il peut s'agir du droit de vote, de la liberté d'expression, du droit d'être jugé et du droit de ne pas faire l'objet de discrimination. De ces 968 cas, 98 émanaient du Canada. Quelque 100 États ont ratifié cette disposition et 10 p. 100 des cas viennent du Canada. Nous sommes devant tout le monde, sauf la Jamaïque qui s'est retirée du système. Les cas en Jamaïque concernaient la peine de mort. Ce pays s'est retiré parce qu'il voulait maintenir la peine de mort, ce qui lui était impossible à la façon dont le comité fonctionne.

De tous les pays qui ont adhéré au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Canada est celui qui a fait l'objet du plus grand nombre de plaintes.

Le gouvernement estime que cette critique est épouvantable, que l'ONU s'est peut-être trompée, que le système est biaisé, que nous ne sommes pas compris, que nous sommes victimes d'un préjugé ou encore que nous sommes particulièrement ciblés parce que nous sommes un pays démocratique. J'ai dénoncé ce genre de réaction en des termes particulièrement bien sentis dans mon rapport au Haut Commissariat.

Quatre-vingt-dix-huit cas en 25 ans, c'est dérisoire. Nous sommes un pays mûr et nous pouvons sans aucun doute faire face à cette réalité. Plus de la moitié de ces 98 cas ont été rejetés parce qu'ils étaient irrecevables, qu'ils ne répondaient même pas au critère minimum pour passer à l'étape suivante. Au final, 18 décisions ont été rendues dont la moitié ont donné lieu à des plaintes. C'est donc sur la base de neuf décisions défavorables en 25 ans qu'on a jugé que le Canada ne faisait pas face à ses obligations internationales. Nous pouvons certainement réagir à ce genre de statistiques. Il n'y a aucune raison que nous nous sentions visés.

Les statistiques du Comité contre la torture nous indiquent que 18 p. 100, soit un cinquième de tous les cas transmis au comité, concernent le Canada. Cela ne veut pas dire que nous pratiquons la torture chez nous, mais plutôt que nous risquons de soumettre à la torture ceux et celles que nous déportons dans leur pays.

La encore, la quasi-totalité des plaintes ont été rejetées. Le comité a exprimé trois avis définitifs au sujet du Canada dont un seul, en 15 années d'existence de ce comité, est un cas de violation.

Vous pourriez chercher à déterminer dans quelle mesure le Canada s'est conformé à ces constatations. Le problème tient au fait qu'il n'existe pas de véritable système permettant d'assurer un suivi. Que se passe-t-il quand le Canada a été reconnu coupable de ne pas se conformer à ses obligations? Qui surveille le dossier? Pour l'instant, seul le Comité permanent fédéral-provincial sur les droits de la personne se charge de ce travail mais, comme vous le savez, il le fait derrière des portes closes. Il n'entend pas de témoins, comme de tels organismes peuvent le faire, il ne recueille pas l'avis de personnes représentant différents horizons, ayant des compétences et des intérêts variés.

Avec tout cela, nous en sommes arrivés au stade de crise, et je n'exagère pas. Nous avons atteint le stade de crise dans un cas que je connais très bien, parce que je m'en suis occupée en tant qu'avocate. C'est moi, en effet, qui ait porté la cause

challenged the Ontario law which denies equal funding for non-Catholic and Catholic schools, alleging that it is a violation of the equality provisions of the Covenant on Civil and Political Rights. The committee found there was indeed a violation of Canada's international obligations under the covenant.

This is particularly important for the committee because the federal response from the Minister of Justice, the Minister of Foreign Affairs and the Prime Minister to the committee was that this was an issue of provincial jurisdiction and that the only federal obligation was to encourage the provincial government to abide by its treaty commitments.

This ruling has thrown our international reputation and our ability to take a leadership role into serious doubt. I think the Senate has a uniquely constructive role to play in this area in terms of federal-provincial relations and the input of the provinces into the system. Canada has, of course, ratified all of these treaties only with the specific approval and consent of the provinces. If the provinces are able to say that they have no obligation to adhere to those international obligations and the federal government is able to say that it has no obligation to do more than encourage them, what does our ratification mean? This applies not only to human rights law but to ratification by Canada of any treaty whatsoever.

What can we do about that? What could the role of this committee be in encouraging compliance? What more can be done at the federal level and what are our responsibilities? That is a very important issue.

In summary, in my report to the High Commissioner I highlighted a number of recommendations. There is a short recommendation section. It details specifically what state parties can do, but on page 176, in Recommendation No. 162, I deal very specifically with a national implementation strategy for international human rights obligations. It contains a step-by-step set of proposals ranging from reviewing existing legislation for compliance with international law, to amending inconsistent practices, to comparing potential law that comes before you with international obligations, to creating a national forum to hear from people on compliance, to ways in which the Senate may, for example, develop an institutional structure which facilitates dialogue between civil society and government on compliance with Canada's international obligations. It is quite specific. There are a number of other specific recommendations that you can deal with, but I am sure you want to ask me about specific issues so I will leave it at that.

Waldman c. Canada devant le Comité des droits de l'homme. Il était question de contester la loi ontarienne qui refusait d'accorder le même financement aux écoles non catholiques et aux écoles catholiques, ce qui, pour nous, constituait une violation des dispositions relatives à l'égalité du Pacte sur les droits civils et politiques. Le comité de l'ONU a effectivement estimé qu'il s'agissait là d'une violation des obligations internationales du Canada en vertu du pacte.

Cette affaire est particulièrement importante pour votre comité, parce que la ministre de la Justice, le ministre des Affaires étrangères et le premier ministre ont répondu au comité que cette question relevait des provinces et que la seule obligation du fédéral était d'inciter les gouvernements provinciaux à respecter les obligations de traité contractées par le Canada.

Cette décision a porté un coup à notre réputation internationale et remis en doute notre capacité d'assumer un rôle de chef de file dans ce dossier. Je crois, pour ma part, que le Sénat est appelé à jouer un rôle constructif unique dans le domaine des relations fédérales-provinciales et pour intégrer les provinces dans le système. Il ne faut bien sûr pas oublier que le Canada a ratifié tous ces traités avec l'approbation et le consentement explicite de toutes les provinces. Que signifie une telle ratification si les provinces peuvent déclarer qu'elles ne sont pas tenues de se plier à ces obligations internationales et si le gouvernement fédéral peut affirmer qu'il n'est pas obligé de faire plus que de les inciter à s'y conformer? Cela s'applique non seulement à notre législation sur les droits de la personne, mais aussi à la ratification, par le Canada, de tout autre traité.

Que pouvons-nous faire à cet égard? Quel rôle ce comité pourrait-il jouer pour améliorer la conformité? Que peut-on faire de plus à l'échelon fédéral et quelles sont nos responsabilités? C'est là une question importante.

Dans mon rapport au Haut Commissariat, j'ai insisté sur plusieurs recommandations. Mon rapport contient une petite section uniquement consacrée aux recommandations. Il précise ce que les parties signataires peuvent faire mais, à la page 176, à la recommandation 162, je traite plus particulièrement d'une stratégie de mise en oeuvre à l'échelon national pour ce qui est de nos obligations internationales au titre des droits de la personne. J'y énonce un ensemble de propositions stipulant, étape par étape, ce qu'il conviendrait de faire: examen de la loi actuelle pour voir dans quelle mesure elle est conforme au droit international; modification des pratiques incohérentes; comparaison des projets de loi dont vous êtes saisis avec les lois internationales; instauration d'une tribune nationale où les gens pourraient s'exprimer au sujet de la conformité, et création, par le Sénat, d'une structure institutionnelle visant à faciliter le dialogue entre la société civile et le gouvernement, toujours à propos de la façon dont le Canada s'acquitte de ses obligations internationales. Cette dernière recommandation est très spécifique. Il y en a plusieurs auxquelles vous pourriez donner suite, mais j'étais sûre que vous alliez me poser des questions à propos de cette recommandation. Je m'arrête ici.

The Chairman: You have flagged some of the points in which we are interested. As you indicated, we may want to have you back at another time. Thank you for being available.

Senator Wilson: I am from Ontario. When the *Waldman* case came up, the Premier of Ontario said that since the UN report had said that Canada is the best country in the world, he assumed that included the education system. That was that and there was no more discussion.

What strategies do you suggest for breaking that provincial-federal dichotomy? As we all know, when they report to Geneva, the feds blame the province and the province blames the feds.

Ms Bayefsky: The statement that Canada is the best country in the world comes from the UN Human Development Report. I was on the advisory committee to that 2000 report on human rights. I do not know whether you have seen the report itself, but the ranking has to do with Canada's record on school enrolments, the education system and certain social safety nets, all of which are very important things. However, it does not pretend to talk about Canada's general human rights record on a whole series of issues. Every time we hear the UN say that we are the best country in the world, we ought to ensure that we know the context of that remark and understand that it does not mean we have no room for improvement.

The Ontario government currently has an initiative that tries to respond in part to the criticism of the UN committee and extends public funding to denominational schools other than Catholic schools. That is being met by stiff resistance from very surprising quarters, from people who, on one hand, supposedly understand human rights and who, on the other, have very little understanding of Canada's international human rights obligations.

You raise the issue of the status of these obligations and their status here in Canada. I know that Senator Beaudoin is an expert on this subject in terms of constitutional law. On the one hand, we have international obligations; on the other hand, unless they are implemented in Canadian law they cannot be enforced directly through Canadian courts. However, that does not mean that there are no internal obligations.

The Supreme Court, in the most important case on the subject, *Davidson v. Slight Communications Inc.*, a watershed case, has said that Canadian courts, unless faced with a straight conflict, should presume that Canadian laws and policies are in compliance with international law and interpret them accordingly.

The first thing is to point out to the provinces, through a dialogue with attorneys general and legal counterparts, that it is not the case that international laws are irrelevant to Canadian legal and policy development. That is the first thing. The second thing is to be sure to remind provinces that they were part and parcel of

La présidente: Vous avez effectivement mis le doigt sur certains des aspects qui nous intéressent. Comme vous l'avez dit, nous souhaiterions peut-être vous revoir une autre fois. Merci de vous mettre à notre disposition.

Le sénateur Wilson: Je suis de l'Ontario. À l'époque de la cause *Waldman*, le premier ministre de la province a déclaré que l'ONU ayant décrété dans son rapport annuel que le Canada est le meilleur pays du monde, il supposait que cela s'entendait aussi de notre système d'enseignement. On s'en est arrêté là et il n'y a pas eu d'autres discussions.

Quelles stratégies recommandez-vous pour mettre un terme à cette dichotomie provinciale-fédérale? Comme nous le savons, quand le gouvernement fédéral va déposer ses rapports à Genève, il blâme les provinces et les provinces, elles, blâment le fédéral.

Mme Bayefsky: C'est dans le rapport de l'ONU sur le développement humain qu'il est dit que le Canada est le meilleur pays du monde. J'ai siégé au comité consultatif pour le rapport de 2000 sur les droits de la personne. Je ne sais pas si vous avez lu ce rapport, mais le classement qu'il établit concerne les inscriptions dans les écoles au Canada, le système d'éducation et certains filets de sécurité sociale, soit des aspects très importants. Toutefois, il ne prétend pas traiter en général des résultats obtenus par le Canada sur le plan des droits de la personne. Chaque fois que l'on entend l'ONU dire que nous sommes le meilleur pays du monde, nous devrions veiller à replacer cette remarque en contexte et à comprendre que cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas lieu d'apporter des améliorations.

Le gouvernement de l'Ontario a entrepris une initiative en vue de répondre en partie aux critiques formulées par le comité de l'ONU et de débloquer un financement public aux écoles confessionnelles autres que les écoles catholiques. Cette décision s'est heurtée à une résistance acerbe par des gens de qui l'on ne l'attendait pas, c'est-à-dire par des personnes qui sont censées comprendre les droits de l'homme mais qui ne semblent pas bien comprendre les obligations internationales du Canada sur ce chapitre.

Vous avez parlé du statut de ces obligations ici au Canada. Je sais que le sénateur Beaudoin est un expert du sujet sous l'angle du droit international. D'un côté, nous avons des obligations internationales et, sauf si ces obligations sont prises en compte dans le droit canadien, nos tribunaux ne peuvent pas les faire respecter. Cela ne veut pas dire non plus que nous n'avons pas d'obligations nationales.

Dans une décision critique relative à une cause très importante sur le sujet, l'affaire *Davidson c. Slight Communications Inc.*, la Cour suprême du Canada a décrété que les tribunaux canadiens, sauf s'ils étaient aux prises avec un conflit direct, devaient partir du principe que les droits et les politiques du Canada sont conformes au droit international et doivent les interpréter comme tels.

Il convient, tout d'abord, à l'occasion d'échanges avec les procureurs généraux et les juristes, d'attirer l'attention des provinces sur le fait que le droit international ne va pas à l'encontre de l'évolution des lois et des politiques au Canada. Deuxièmement, il faut veiller à rappeler aux provinces qu'elles

any ratification. It was not that obligations were entered into behind the provinces' backs.

Another issue for your committee is how to ratify treaties. Where are the hearings? We do not have any. It is an executive act. In contrast with the United States, Senate approval is not required for the ratification of treaties. Of course, that approval comes with a price in the United States whereby the treaties do form part of American law, having gone through a very democratic process in terms of ratification.

We have done the opposite. We ratify by the executive and, as a result, it does not take effect without implementation.

This committee could open up the system and allow a dialogue in advance of treaty ratification, making the system more transparent. For example, in the absence of any clear direction in terms of ratifying the Optional Protocol to the CEDAW Convention, it would be possible to have hearings on whether Canada should ratify the women's discrimination optional protocol.

Having said that, provinces are part and parcel of the ratification process. They were all asked and they gave their permission. That carries with it certain kinds of obligations.

The third matter is to understand the social charter in terms of a dialogue and a constructive relationship between the provinces and the federal government with regard to international obligations and human rights. After all, the social charter stipulates at the outset the equality of Canadians. What does that mean? It seems to me it is an opportunity. It is an opening phrase that allows for our international rights and human rights obligations to inform our understanding of federal-provincial relations. Where the provinces deny or refuse to take seriously our international obligations — as Ontario originally did and is not doing now — and invoke the social charter as a barrier to prevent federal oversight of such compliance, we could engage the provinces in a dialogue to remind them that the social charter itself, in its opening remarks, gives the federal government authority to use the spending power, if necessary, to ensure Canadian compliance. At the end of the day, Canada's international reputation in terms of human rights has to take priority.

I do not know what you think about using the peace, order and good government power to do that. I do not think it is necessary, but creative use of the spending power to provide remedies, where that can provide a solution, would not be undue in the face of direct provincial intransigence in the future.

Senator Wilson: Briefly, I think the committee is well aware of the regular reiteration that Canada is the best country in the world in which to live and we know that depends on which factors are in

sont parties prenantes aux ratifications du Canada. Nous n'avons contracté aucune obligation sans avoir l'appui des provinces.

L'autre question qui intéresse votre comité est la façon dont nous ratifions les traités. Nous n'avons tenu aucune audience sur le sujet. C'est l'exécutif qui décide. Par rapport à ce qui se fait aux États-Unis, le Sénat canadien n'est pas tenu d'approuver la ratification des traités. Certes, l'approbation a un prix chez nos voisins, parce que les traités sont intégrés au droit américain après avoir fait l'objet d'un processus de ratification démocratique.

Nous, nous avons fait l'inverse. C'est notre exécutif qui ratifie et, ce faisant, les traités ne peuvent pas prendre effet sans qu'on adopte une loi de mise en oeuvre.

Votre comité pourrait ouvrir le système, le rendre plus transparent et permettre un dialogue avant la ratification des traités. Par exemple, en l'absence d'orientations très claires relativement à la ratification du protocole facultatif de la Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, nous pourrions tenir des audiences qui nous permettraient d'établir si le Canada doit ou non ratifier ce protocole.

Cela dit, il ne faut pas oublier que les provinces font partie intégrante du processus de ratification. Nous leur avons demandé leur permission et toutes nous l'ont accordée. Cela s'assortit de certaines obligations.

Troisièmement, il faut voir dans la charte sur l'union sociale la possibilité d'instaurer un dialogue ainsi qu'une relation constructive entre les provinces et le gouvernement fédéral relativement à nos obligations internationales et à la question des droits de la personne. Après tout, la charte en question stipule en exergue que les Canadiens sont tous égaux. Qu'est-ce que cela signifie? Personnellement, j'y vois une possibilité. Il s'agit d'une phrase d'introduction qui nous invite à placer nos relations fédérales-provinciales sous l'angle de nos obligations en matière de droits internationaux et de droits de la personne. Si les provinces refusaient de prendre au sérieux nos obligations internationales — comme l'Ontario l'a fait et continue de le faire — et arguaient que la charte sur l'union sociale empêche fédéral de s'occuper de la question de la conformité, nous pourrions les inciter à se joindre au dialogue et leur rappeler que la charte, dans ses remarques liminaires, donne au gouvernement fédéral la possibilité de recourir à son pouvoir de dépenser pour contraindre les Canadiens à se conformer à nos obligations collectives. En fin de compte, il faut accorder la priorité à la réputation du Canada sur la scène internationale dans le domaine des droits de la personne.

Je ne sais pas ce que vous pensez de la possibilité de recourir aux pouvoirs associés au maintien de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement pour y parvenir. Je ne pense pas que ce soit nécessaire, mais il ne serait pas abusif de faire preuve de créativité dans l'utilisation des pouvoirs de dépenser pour trouver une solution, face à l'intransigence dont certaines provinces pourraient faire preuve dans l'avenir.

Le sénateur Wilson: Je tiens à dire, très brièvement, que les membres du comité sont tout à fait au courant de cette phrase en leitmotiv voulant que le Canada soit le meilleur pays du monde:

the report. I would have to say that the recent decision to fund private schools in Ontario may be an attempt to meet UN obligations, but some believe it may have another agenda. We will not go into that now, but I thought I would make that point.

If it is useful to open up a dialogue with the provinces before ratification, would you say it might be useful for this committee to have interface with the MPPs, for example, in a particular province where there is a roadblock?

Ms Bayefsky: It is always a good idea to talk in this context. In particular, insofar as the objections are coming from Justice officials or attorneys general in the provinces, who believe there is a strong legal block to meeting treaty obligations — for example, human rights obligations — then it would be helpful to have assistance from this committee in terms of the federal understanding of what those obligations are. This would be especially useful in an open context that permitted a dialogue not only with provincial MPPs but also with non-governmental organizations or academics who perhaps have contrary reviews to their local governmental officials.

Senator Watt: I will try to zero in on Aboriginal people, in particular, those who live in the Arctic. I noticed you have been involved in various matters that are of interest to Aboriginal peoples. You worked on behalf of the committee of women and also native women on constitutional issues. You have also been involved, I believe, as counsel intervenor on the Quebec secession reference before the Supreme Court of Canada.

Ms Bayefsky: Yes.

Senator Watt: I am not sure whether the questions that I put to you will require further examination. It may require more time for you to give us a full and complete picture. Do not hesitate to let this committee know if you require more time to answer.

Aboriginal people are here in this country and are here to stay, but we have many problems in terms of seeing eye to eye and working together for the benefit of the country. This is related to the fact that Aboriginal people in this country, from the time they encountered people from other parts of the world, did not see eye to eye on many issues from the beginning. The cultural backgrounds are not similar. They both have the right to live and the right to life under the Constitution.

By saying that, we, as Aboriginal people, seem to lack equipment or machinery. By that, I mean machinery that is acceptable and recognizable by the Government of Canada or the provinces of Quebec or Ontario, or any province, for that matter. At times, people may think perhaps this is because of discrimination. I am not sure whether there is clearly discrimination in this matter. I think it is a question that Aboriginals are not equipped economically to compete, to be listened to and heard when they have an issue to deal with. I am sure in your dealings you have come across a similar concern

nous savons aussi qu'elle est fonction des facteurs retenus dans le rapport. Il est possible que la décision de financer les écoles privées, prise récemment par le gouvernement de l'Ontario, vise à satisfaire nos obligations envers l'ONU, mais certains croient que d'autres raisons se cachent derrière cela. Nous n'allons pas en parler maintenant, mais je tenais à faire cette précision.

Vous jugez utile d'ouvrir le dialogue avec les provinces avant la ratification de tout traité, mais irez-vous jusqu'à dire qu'il pourrait être utile que ce comité collabore avec les députés provinciaux d'une province où un blocage pourrait se produire?

Mme Bayefsky: C'est toujours une bonne idée de se parler dans ce genre de situation. C'est d'autant plus vrai que les objections nous viennent des ministères provinciaux de la Justice ou des procureurs généraux qui estiment qu'il existe une importante barrière légale au respect des obligations découlant des traités — comme les obligations aux termes des droits de la personne —, ce qui me porte à penser qu'il serait très utile que ce comité contribue à faire savoir, à l'échelon fédéral, ce que sont ces obligations. Ce serait particulièrement utile dans un cadre transparent qui permettrait d'instaurer un dialogue non seulement avec les députés provinciaux, mais aussi avec les ONG et le milieu universitaire, qui entretiennent peut-être des points de vue différents de celui des responsables gouvernementaux.

Le sénateur Watt: Je vais essayer de me concentrer sur la question des peuples autochtones, surtout sur ceux de l'Arctique. J'ai remarqué que vous vous êtes occupée de plusieurs dossiers concernant les peuples autochtones. Vous avez travaillé auprès du comité des femmes et des femmes autochtones sur les questions constitutionnelles. Je crois savoir également que vous avez été une des intervenantes du renvoi devant la Cour suprême de la question concernant la séparation du Québec.

Mme Bayefsky: Oui.

Le sénateur Watt: Il est possible que la question que je vais vous poser exige un examen plus poussé de votre part. Vous aurez peut-être besoin de plus de temps pour en faire le tour. N'hésitez donc pas à nous dire si vous avez besoin de plus de temps pour répondre.

Les peuples autochtones sont ici pour rester, mais nous avons de la difficulté à voir les choses du même oeil et à collaborer avec les Autochtones dans l'intérêt du pays. Cela tient au fait que les peuples autochtones du Canada, depuis leur premier contact avec l'Homme blanc, ne voient pas les choses de la même façon que lui. Nos bagages culturels sont différents. La Constitution leur donne le droit de vivre et le droit à la vie.

On dirait que les peuples autochtones ne disposent pas de la machinerie ou de l'appareil nécessaire. Je veux parler d'une machinerie reconnue par le gouvernement du Canada ou par les gouvernements du Québec ou de l'Ontario... en fait, par n'importe quelle province. Des gens peuvent penser que cela relève de la discrimination. Je ne suis pas certain que tel soit le cas. Je dirais plutôt que les Autochtones ne sont pas économiquement outillés pour faire concurrence à l'Homme blanc et pour se faire entendre dans les dossiers qui les intéressent. Je suis sûr que, dans le cadre de votre activité, vous avez entendu des préoccupations du genre,

even at the United Nations level. I know for a fact that at the international level there is an NGO that represents the three regions of Alaska, Greenland and Canada and that there is now a fourth one, Russia. They are newcomers to Arctic Circle involvement of the Aboriginal peoples.

Where do they fit into those six treaties that you mentioned that have been ratified? You also mentioned the individuals concerned. How do we challenge this or how do those people in this international community channel their concerns in order to have them heard?

Is there something wrong? Should this committee look at something to see how we can help correct what is at the national and international level? The two play one off against the other from time to time, and they also play to the benefit of each other from time to time. Could you provide a broad picture in that area?

Ms Bayefsky: I will deal with your question from the international domestic interface perspective. A number of concrete things can be done. First, Canadian Rights reports to these committees. Many of the reports deal in some measure with the treatment of Aboriginal Canadians. This treatment comes up in a number of different contexts. It is found in Article 27 of the Covenant on Civil and Political Rights that has to do with minorities and their minority treatments and heritage. It is also found in non-discrimination clauses of the CEDAW regarding the treatment of women. The issue of the treatment of Aboriginal children is covered in the Convention on the Rights of the Child. These reports are produced by government officials. No one reviews them from an external or a Parliamentary perspective before they are submitted to the UN bodies. They are a statement on Canada's compliance.

There are a number of possible solutions. One solution is to have a committee engage in dialogue during the drafting of the Canadian reports and address Aboriginal issues. The purpose of the dialogue would be to encourage the government to include in the report an analysis of our compliance with international obligations and a statement of facts that is both accurate and directed at future constructive initiatives.

That dialogue could take place during the drafting stages. There are examples of that in England where the government engaged in an open process of consultation concerning its compliance before producing its state report.

Some people might think it is a government draft that may not be a complete account because the government might not want to expose itself by writing a highly negative, self-critical report in its statement to an international body. However, I am not convinced it could not be helpful to be more honest in terms of self-analysis. If that were true then, after the report is written, there ought to be a review in terms of the results of the committee's assessment. For example, these committees have had specific criticisms to make of

même aux Nations Unies. Il existe une ONG internationale qui représente les trois régions de l'Alaska, du Groenland et du Canada et même une quatrième maintenant, la Russie. Les Autochtones russes sont les nouveaux venus à cette fédération du cercle Arctique.

Où les peuples autochtones se situent-ils par rapport aux six traités que vous avez mentionnés et que nous avons ratifiés? Vous avez aussi parlé de plaintes individuelles. Comment les choses se passent-elles à cet égard ou plus exactement comment les Autochtones de cette communauté internationale peuvent-ils faire connaître leurs préoccupations?

Y a-t-il quelque chose qui marche de travers? Ce comité devrait-il se demander comment nous pourrions nous y prendre pour corriger les éventuels défauts à l'échelon national et à l'échelon international? Il arrive que les deux aspects, national et international, jouent l'un contre l'autre, mais ils peuvent aussi se renforcer mutuellement. Pourriez-vous nous brosser un tableau général de la situation sur ce plan?

Mme Bayefsky: Je vais aborder votre question sous l'angle de l'interface entre le national et l'international. On pourrait faire plusieurs choses à cet égard. D'abord, par le biais des rapports que le Canada adresse à ces comités. Dans une certaine mesure, plusieurs de ces rapports concernent le traitement accordé aux Canadiens autochtones. Il en est question dans plusieurs textes. C'est, par exemple, le cas de l'article 27 du Pacte sur les droits civils et politiques, qui concerne les minorités et le traitement qui leur est accordé ainsi que le patrimoine. Il en est aussi question dans les clauses de non-discrimination de la Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. La question du traitement des enfants autochtones relève de la Convention sur le droit des enfants. Les rapports sont produits par le gouvernement. Personne à l'extérieur ne les examine, pas plus qu'un comité parlementaire, avant qu'ils soient soumis aux organes de l'ONU. Ces rapports sont un énoncé de la façon dont le Canada se conforme à ses obligations.

Plusieurs solutions sont possibles. L'une consisterait à constituer un comité à l'étape de la rédaction des rapports du Canada pour parler des questions autochtones. Un tel dialogue permettrait d'inciter le gouvernement à inclure dans son rapport une analyse de la façon dont nous nous conformons à nos obligations internationales et un énoncé des faits qui soit précis et axé sur de futures initiatives constructives.

Ce dialogue pourrait intervenir à l'étape de la rédaction du rapport. Cela se fait déjà en Angleterre où le gouvernement participe à un processus ouvert de consultation sur la façon dont il se conforme à ses obligations avant de produire ses propres rapports.

Certains pourraient penser que le gouvernement ne veut pas tout dire parce qu'il ne veut pas trop s'exposer à la critique ni se condamner dans un rapport adressé à un organe international. Je pense, cependant, qu'un peu plus d'honnêteté dans une telle auto-analyse pourrait être utile. Par la suite, nous devrions examiner les résultats de l'évaluation réalisée par le comité de l'ONU. Les comités onusiens ont déjà adressé des critiques au Canada relativement à la question des peuples autochtones. Un

Canada in the context of Aboriginal peoples. Those remarks could be taken up by a parliamentary committee concerning the substance of the report, the criticisms made at the international level and Canada's response to them. There is no independent body to deal with the response at the present time. The only body that deals with it is the federal-provincial Continuing Committee on Human Rights, and it meets behind closed doors.

In the context of state reporting, something specific can be done to monitor the reports and monitor compliance with the comments of the committees. These reports have dealt very specifically with Aboriginal peoples.

The second issue is about monitoring the results of complaints and facilitating complaints. There have been cases with respect to Aboriginal peoples and the Human Rights Committee. For example, there is the *Ominyak* case. The committee is still struggling with follow-up procedures. For instance, Canada gave a response to a finding by the committee that there was a violation and suggested that certain issues with respect to this case should be improved. The committee never published the response. It is very difficult to get a response from the Government of Canada. You can serve an important role in terms of opening this issue to the light of day. You have the opportunity to give a response to a case that has been decided about concerning Canada and Aboriginal issues. You could certainly deal with that. It is not being done anywhere else.

Senator Watt: I do understand what you are describing. How do you deal with the fact that they do not want to recognize the Aboriginal people as a people? The NGOs have encountered this situation for a number of years now, and I do not think it has been adjusted yet. How do you deal with that? This is the UN now. The Canadian representatives do not want to provide assistance to the Aboriginal groups to recognize that we are a people. How do you deal with that?

Ms Bayefsky: If you are asking about influencing the representation Canada makes at the international level, part of that would be to engage in a dialogue prior to those people making those representations and let them hear from you about what you think those representations should be.

For example, when Canada sends over a delegation of six or ten persons to various international meetings, conferences, and treaty bodies, those representatives come from a variety of places, usually Foreign Affairs, Justice, Heritage and so on. If you were to meet with those people to let them know the Senate's views and expectations about what should or should not be represented, it would be an important dimension of internalizing the impact of our international obligations.

It is time to stop depending on the UN to do the job for us. It is time for us to say that we have made international commitments and that we will design the institutions to bring this material home and make it meaningful. This has not yet been done. We have relied on the courts to do it for us. The Supreme Court has done its best to take a leadership role. Often, however, it has not filtered down and we have not yet invoked Parliamentary responsibility.

comité parlementaire pourrait tenir compte de ces remarques de fond, des critiques formulées à l'échelon international et de la réponse du Canada. Pour l'instant, il n'existe pas d'organisme international chargé d'assurer un tel suivi. Seul le Comité permanent fédéral-provincial des droits de la personne assume cette fonction, et il le fait en secret.

Pour ce qui est des rapports produits par l'État, nous pourrions les contrôler et vérifier dans quelle mesure les commentaires des comités de l'ONU sont pris en compte. Dans le passé, ces commentaires ont porté de façon très précise sur les peuples autochtones.

Passons maintenant au suivi des décisions relatives aux plaintes et aux mécanismes de dépôt des plaintes. Les peuples autochtones ont déjà déposé des plaintes auprès du Comité des droits de l'homme. Ce fut par exemple le cas de la cause *Ominyak*. Le comité est encore aux prises avec les procédures de suivi. Le Canada a répondu à un constat de violation par le comité et a laissé entendre que certaines choses pourraient être améliorées dans ce cas. Le comité n'a jamais publié la réponse. Il est très difficile d'obtenir une réponse du gouvernement du Canada. Vous pourriez faire oeuvre utile en favorisant la transparence. Vous avez là la possibilité de répondre à une décision rendue à propos du Canada et des peuples autochtones. Vous pourriez vous en occuper. Personne d'autre ne le fait.

Le sénateur Watt: Je comprends ce dont vous parlez. Comment réagissez-vous au fait qu'on ne veut pas reconnaître les peuples autochtones en tant que peuples? Les ONG se heurtent à ce genre de problème depuis plusieurs années maintenant et je ne pense pas qu'il soit réglé. Que faire? On en est à l'ONU maintenant. Les représentants canadiens ne veulent pas nous aider, nous, les groupes autochtones, pour que nous soyons reconnus en tant que peuple. Que faire sur ce plan?

Mme Bayefsky: Vous voulez savoir comment influencer la représentation canadienne auprès des instances internationales. Eh bien, nous pourrions commencer par engager le dialogue avant que nos représentants n'interviennent pour leur donner des indications sur le genre d'intervention qui vous intéresse.

Par exemple, quand le Canada dépêche une délégation de six à dix personnes à des conférences internationales et auprès d'organes de suivi des traités, les gens choisis représentent différentes institutions, le plus souvent les Affaires étrangères, la Justice, le Patrimoine canadien et ainsi de suite. Si vous pouviez rencontrer ces gens là et leur indiquer le point de vue du Sénat ainsi que le genre de représentation que vous attendez d'eux, vous feriez un grand pas pour les amener à prendre en compte nos obligations internationales.

Il est temps d'arrêter de s'en remettre à l'ONU pour faire ce travail pour nous. Il est temps de dire que nous avons pris des engagements internationaux et que nous allons nous doter des institutions nécessaires pour faire oeuvre utile à notre niveau. Nous ne l'avons pas encore fait. Jusqu'ici, nous nous en sommes remis aux tribunaux pour cela. La Cour suprême a fait de son mieux pour assumer un rôle de leadership. Néanmoins, les choses

The Chairman: My question has to do with the issue of the use of the words "Aboriginal peoples." I recall that at one point the Canadian position was that we would not, in international fora, particularly the ILO, use the term "people" or "peoples." It seems to me that has been resolved. Perhaps we can discuss that point with our witness.

Ms Bayefsky: There has been a movement from "people" to "peoples," to accepting the plural.

Senator Beaudoin: My question is one of comparative law. Our treaty-making power and the system of implementation of treaties is complex in our country, as in some others. We are bound by the 1937 decision of the Privy Council. We are a federal state. This is an additional — I would not say "difficulty" because I am strongly in favour of federalism.

What mechanism have other countries adopted for helping to ensure compliance with international human rights obligations that our country might usefully consider? It is not good enough to say that we have to do this and that and we do what we can. Perhaps we may learn from other countries. Perhaps there are other countries in the same situation as Canada which already have some mechanisms that are working. What do you think about this?

Ms Bayefsky: You raise a very important point. It would be important for this committee to contrast the Canadian perspective to date with that in the United Kingdom. For many years the United Kingdom refused to incorporate the European Convention on Human Rights. Parliamentary sovereignty was the ultimate rule and it could not be challenged without threatening everything that was held sacrosanct in Britain. Over the years the European Court of Human Rights developed an important and solid reputation of its own and, more and more, the approximately 40 countries of the Council of Europe began to be less reluctant in ensuring that the European standards were incorporated.

There are essentially two different regimes in European countries: the monist and the dualist. In contrast to Canada, in many European states there was a system where international law was part and parcel of the law of the land and could be raised directly before local courts. In those countries there was not the same problem as Britain and similarly Canada. Notwithstanding the fact that the European Court of Human Rights found in a number of important cases that the House of Lords had failed to take into account international law and Britain was not meeting its human rights obligations under the European Convention on Human Rights, there was a gradual acceptance of the court's standing and influence. Within the last year, the European convention was incorporated into British law. I would suggest that honourable senators examine that Human Rights Act and become familiar with the response which permits domestic courts to utilize the European convention system to a much greater extent than Canadian courts can use the human rights treaties.

ont rarement filtré et nous n'avons pas encore invoqué la responsabilité du Parlement.

La présidente: La question que je vais vous poser concerne l'utilisation de l'expression «peuples autochtones» en anglais. À un moment donné, selon la position du Canada, nous ne devons plus utiliser cette expression dans les tribunes internationales et surtout pas à l'OIT. On dirait que cela a été résolu. Peut-être pourrions-nous en parler avec notre témoin.

Mme Bayefsky: En anglais, la tendance est à l'acceptation du pluriel et l'on parle plus volontiers de «peoples» que de «people».

Le sénateur Beaudoin: Parlons un peu de droit comparatif. Nos pouvoirs de conclure des traités et le système de mise en oeuvre des traités sont fort complexes au Canada, comme dans d'autres pays d'ailleurs. Nous sommes liés par la décision du Conseil Privé de 1937. Nous sommes un État fédéral. Il s'agit là d'une «difficulté» supplémentaire, bien que je n'aime pas ce terme, parce que je suis favorable au fédéralisme.

Quels mécanismes, adoptés par d'autres pays pour garantir la conformité à leurs obligations internationales sur le plan des droits de la personne, pourrions nous juger utile d'appliquer ici? Il ne suffit pas de dire que nous devons faire ceci ou cela et que nous faisons ce que nous pouvons. Peut-être pourrions-nous apprendre des autres. Peut-être qu'il y a d'autres pays dans la même situation que le Canada qui disposent déjà de mécanismes donnant des résultats. Qu'en pensez-vous?

Mme Bayefsky: Vous venez de soulever une question importante. Il faudrait que votre comité établisse une distinction entre la perspective canadienne et la perspective anglaise. Depuis plusieurs années, le Royaume-Uni refuse d'incorporer la Convention européenne sur les droits de l'homme. Les Britanniques estiment qu'il faut accorder la primauté à la souveraineté parlementaire, souveraineté qu'on ne peut remettre en question sans menacer tout ce que les Anglais ont de plus sacro-saint. Au fil des ans, la Cour européenne des droits de l'homme a acquis une solide réputation si bien qu'une quarantaine de pays membres du Conseil de l'Europe se sont montrés moins réticents à adopter les normes européennes.

Il existe essentiellement deux régimes dans les pays européens: le moniste et le dualiste. Contrairement au Canada, plusieurs États européens ont un système où le droit international fait partie intégrante du droit du pays au point de pouvoir être directement invoqué devant les tribunaux locaux. Ces pays n'ont pas eu les mêmes problèmes que le Royaume-Uni ou le Canada. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que plusieurs causes importantes la Chambre des Lords ne tenaient pas compte du droit international et que la Grande-Bretagne n'a pas entièrement assumé ses obligations en matière de droits de la personne en vertu de la Convention européenne sur les droits de l'homme. Il n'empêche que les Britanniques acceptent progressivement la dominance et l'influence de la cour européenne. L'année dernière, la Convention européenne a été incorporée dans le droit britannique. Je vous recommande d'examiner la loi sur les droits de l'homme pour voir les solutions retenues afin de permettre aux tribunaux britanniques d'appliquer le système européen de conventions beaucoup plus facilement que les tribunaux canadiens peuvent appliquer les traités relatifs aux droits de la personne.

Senator Beaudoin: The United Kingdom may enshrine in its laws the international obligations. That is easier than for us because it is a unitary country, with a certain devolution, but we are a federal country. I see a difficulty in enshrining an international treaty in our system as a constitutional obligation. We have to respect the division of powers between Ottawa and the provinces. There is a certain difficulty in that. We have the dualistic system. Most of the countries in Europe have the monist system, which is much easier than ours. We have copied the United Kingdom, but there is a big difference between Canada and the United Kingdom. We are a federation and it is not. Is there an example of a federal country where the dualistic theory applies? Perhaps we are the only country in the world. I do not know.

Ms Bayefsky: Of course there are other dualist countries.

Senator Beaudoin: Are they also federal countries?

Ms Bayefsky: As Canada is — yes, there are. Your question, however, really was to what extent can federalist countries implement or incorporate international obligations. Can they and have they? There are examples. You might want to examine this in quite some detail. There are many different models. For example, to point to a few, sometimes international treaties have the status of constitutional law. Sometimes they are incorporated at the level of first instance law but can be overridden by higher laws and so there is a hierarchy of laws. Sometimes they do not override past laws; they only override future inconsistent laws.

Senator Beaudoin: For example, Germany is a federal country.

Ms Bayefsky: The Constitution in Germany allows international obligations to have constitutional status.

Senator Beaudoin: Is that constitutional status in the country — by the mere fact it is adopted?

Ms Bayefsky: It is not precisely the same status as other German human rights laws. It is a hybrid between direct incorporation and having a slightly lesser status than domestic constitutional human rights laws.

Senator Beaudoin: The United States has solved the problem to a certain extent because the Senate has to intervene. If the Senate says yes, it is ratified *ipso facto*.

Ms Bayefsky: The Senate has to agree to its ratification.

Senator Beaudoin: We cannot do that in Canada. The Senate may say yes, we ratify, but the House of Commons also has to be part of it.

Ms Bayefsky: Actually, the House of Commons does not have to be part of it.

Senator Beaudoin: To implement a treaty —

Ms Bayefsky: To implement or to ratify?

Le sénateur Beaudoin: Il est beaucoup plus facile à un pays comme le Royaume-Uni d'intégrer ses obligations internationales dans ses lois, parce qu'il s'agit d'un pays unitaire où il y a un certain transfert des pouvoirs. Nous, nous sommes une fédération. Je pense qu'il serait difficile d'enchaîner un traité international dans notre système et d'en faire une obligation constitutionnelle. Il nous faut respecter la division des pouvoirs entre Ottawa et les provinces. C'est un obstacle. Notre système est dualiste. En Europe, la plupart des pays ont un système moniste, unitaire, qui est beaucoup plus facile à gérer que le nôtre. Nous avons copié le Royaume-Uni, mais il existe une importante différence entre le Royaume-Uni et le Canada en ce sens que nous sommes une fédération. Y a-t-il un exemple de pays fédéral où la théorie dualiste s'applique? Nous sommes peut-être le seul pays du monde à le faire, je ne sais pas.

Mme Bayefsky: Il est évident qu'il y a d'autres pays dualistes.

Le sénateur Beaudoin: Sont-ils aussi des fédérations?

Mme Bayefsky: Comme le Canada — oui, je le pense. En fait, vous vouliez savoir dans quelle mesure des pays fédéralistes peuvent mettre en œuvre ou incorporer des obligations internationales. La question est de savoir s'ils le peuvent et s'ils l'ont fait? Il y a des exemples. Vous pourriez examiner tout cela plus en détail. Les modèles ne manquent pas. Par exemple, pour n'en citer que quelques-uns, il y a des traités internationaux qui ont un statut de loi constitutionnelle. Ils sont parfois incorporés dans la loi de première instance, mais ils peuvent être neutralisés par des lois supérieures, si bien qu'il existe une hiérarchie des lois. Parfois, ils ne se substituent pas aux lois antérieures, mais uniquement aux lois futures qui pourraient ne pas être cohérentes.

Le sénateur Beaudoin: L'Allemagne, par exemple, est une fédération.

Mme Bayefsky: En Allemagne, la constitution confère un statut constitutionnel aux obligations internationales.

Le sénateur Beaudoin: Le statut constitutionnel est-il accordé par le simple fait que ses obligations sont reconnues?

Mme Bayefsky: Ce n'est pas tout à fait la même chose que pour les autres lois allemandes concernant les droits de la personne. Il s'agit d'une formule hybride entre l'incorporation directe et un statut inférieur à celui des lois constitutionnelles nationales concernant les droits de la personne.

Le sénateur Beaudoin: Les États-Unis ont résolu ce problème dans une certaine mesure parce que le Sénat doit se prononcer. Si le Sénat se déclare en faveur d'une telle incorporation, la loi est automatiquement ratifiée.

Mme Bayefsky: Le Sénat doit effectivement donner son accord à la ratification.

Le sénateur Beaudoin: Ce que nous ne pouvons pas faire au Canada. Le Sénat peut signaler son accord, mais la Chambre des communes prend également part à la ratification.

Mme Bayefsky: Non, la Chambre des communes n'a pas à être sollicitée pour la ratification.

Le sénateur Beaudoin: Pour mettre le traité en œuvre...

Mme Bayefsky: Pour le mettre en œuvre ou pour le ratifier?

Senator Beaudoin: To implement a treaty, we need legislation.

Ms Bayefsky: Yes. I thought you meant to ratify.

Senator Beaudoin: If it is just ratification, that is good enough. However, to render the treaty effective in our federation, we have to legislate to implement the treaty. However, when the treaty is implemented, the division of powers between Ottawa and the provinces has to be respected.

Ms Bayefsky: To answer your question, I do not think that is an insurmountable barrier to incorporation and I will tell you why. It seems to me that in terms of future treaties, there is nothing to prevent us from ensuring or making incorporation conditional upon the provinces agreeing to undertake that the treaties will be implemented in the multiplicity of jurisdictions. That would be possible in terms of future treaties, but there are not too many more human rights treaties currently under development. There are some under development and there are some yet to be ratified, such as the migrant workers convention and the American convention.

Senator Beaudoin: We have to find our own solution.

Ms Bayefsky: We can surmount it and take a leadership role at the federal level. Even if the provinces do not all implement a ratified treaty in their own jurisdictions, there is nothing to prevent the federal government, within the constitutional jurisdiction, doing more by way of incorporation. Why we have not done that yet, as you will find when you read the Canadian state reports, is that we think the Canadian Charter of Rights and Freedoms did it all for us. We constantly say that we took our human rights treaty obligations very seriously in drafting the Charter.

Yet, having done that, the Charter does not mirror precisely those obligations. We know now that more could be done to implement the treaties, particularly in light of the jurisprudence and interpretation of those treaties over the past 20 years.

To answer question on what needs to be done, we must engage in an analysis of what could be implemented, what remains to be implemented, what laws need to be either changed or initiated and, in addition, what is the Parliamentary responsibility in this context. You may wish to contact Frene Ginwala who is an important figure in the South African parliamentary system and who is part of the human rights committee in the South African Parliament that deals with this precise issue. There is a world body of parliamentarians. The very question of the function of Parliament in the implementation of international human rights obligations is before this body. Frene Ginwala may help you answer those questions.

Le sénateur Beaudoin: Pour mettre le traité en oeuvre, il faut adopter une loi.

Mme Bayefsky: C'est vrai. Je pensais que vous parliez de ratification.

Le sénateur Beaudoin: S'il n'y avait que la ratification, ce serait bien. Cependant, pour que le traité soit effectif dans notre fédération, nous devons adopter une loi de mise en oeuvre. Mais là encore, il faut respecter la division des pouvoirs entre Ottawa et les provinces.

Mme Bayefsky: Pour répondre à votre question, je ne pense pas que ce soit là un obstacle insurmontable à l'incorporation et je vais vous dire pourquoi. J'ai l'impression que, rien ne nous empêchera de soumettre l'incorporation des futurs traités à l'acceptation par les provinces, à leur niveau. Nous pourrions très bien faire cela dans le cas des futurs traités, bien qu'il n'existe pas beaucoup de traités relatifs aux droits de la personne qui soient en cours d'élaboration. Mais il y en a et il y en a aussi qui doivent encore être ratifiés, comme la Convention sur les travailleurs migrants et la Convention américaine.

Le sénateur Beaudoin: Il nous faut trouver notre propre solution.

Mme Bayefsky: Nous pourrions toujours assumer un rôle de leadership à l'échelon fédéral. Même si toutes les provinces ne mettent pas en oeuvre à leur niveau un traité ayant été ratifié, rien n'empêche le gouvernement fédéral, en vertu de la Constitution, d'aller plus loin en incorporant unilatéralement. La raison pour laquelle nous ne l'avons pas encore fait, comme vous le constaterez à la lecture des rapports de l'État canadien, c'est que nous estimons que la Charte canadienne des droits et libertés répond déjà à ce besoin pour tout le monde. Nous n'avons eu de cesse, quand nous rédigeons la Charte, de répéter que nous prenions très au sérieux nos obligations de traité en matière de droits de la personne.

Pourtant, force est de constater que la charte que nous avons adoptée ne reflète pas précisément les obligations en question. Nous savons maintenant que nous pourrions faire davantage pour mettre les traités en oeuvre, surtout compte tenu de la jurisprudence et de l'interprétation des traités au cours des 20 dernières années.

Pour répondre à votre question sur ce qui doit être fait, je dirais que nous devons analyser ce qu'il y a lieu de mettre en oeuvre, ce qu'il faut encore mettre en oeuvre, le genre de loi qu'il faudra modifier ou adopter et le type de responsabilité qui incombe au Parlement. Vous devriez communiquer avec Frene Ginwala, qui joue un rôle important dans le système parlementaire sud-africain et qui siège au Comité des droits de l'homme du parlement sud-africain, comité qui est précisément chargé de cette question. Il y a aussi un organisme international de parlementaires. Toutes les questions concernant le fonctionnement de la législature en matière de mise en oeuvre des obligations internationales d'un pays au chapitre des droits de la personne passent devant cet organisme. Frene Ginwala pourra peut-être répondre à ces questions.

Senator Finestone: I have two questions. First, on the issue of refugee and immigration questions, has any ever gone to the international human rights bodies of the United Nations as a question? There seems to be a sense that civil and political rights are more honoured in the breach than in the action. I would like to know what you think about that.

Second, I understood you to say that Canada participates actively and reports in all places where reports are requested. That is done, generally, on an annual basis. Could you explain the procedure in Canada? Who, in drafting the reports, has the obligation or the right to see the content of the Canadian report before it goes to the governing body requesting that report? What happens to those records once they are tabled or delivered by the international organization? Who generally receives them and examines them? Does the government — never mind the media — generally pay any attention?

Ms Bayefsky: On the refugee question, yes, indeed, some of the treaty bodies do specifically focus on refugee issues. A recent one that comes to mind is the Committee on the Rights of the Child and, to some respect, the Committee Against Torture which is interested in refugee issues. The Human Rights Committee relates to refugee issues in the context, for example, of fair trial and due process rules.

Senator Finestone: I am specifically referring to Canada. Have there been Canadian reports?

Ms Bayefsky: There has been commentary on refugee issues with respect to Canada in those committees, yes.

Senator Finestone: Has it brought about any change in the process that Canada undertakes? The issue of the Roma people has been brought to my attention. It is very much felt that there are some difficulties. I am curious to know. They are a landless people, if I can put it that way, dispersed, for the most part, across the European continent and North Africa. Is anything being done?

Ms Bayefsky: Last August the Racial Discrimination Committee produced a whole jurisprudential commentary on the Roma. You might be interested in the outcome of its report. These committees deal with those issues and they certainly deal with them insofar as they affect Canada. The question is what happens to the reports, where do they go and who looks at them.

I dealt with the question about drafting a bit earlier. I said that they are drafted by governmental officials. It is not an open process. There is no dialogue in general. There was a little bit before the drafting of the report on the rights of the child. Other than that, it is basically not a consultative process, which I think is extremely unfortunate. There is no reason it could not be a more constructive and inclusive process as to what our report should say and where we should go from here. The answer is basically that no one sees them in advance at the moment.

Le sénateur Finestone: J'ai deux questions à vous poser. D'abord, sur la question des réfugiés et de l'immigration. A-t-on déjà soulevé le problème auprès des organes onusiens de défense des droits de l'homme? J'ai l'impression que les droits politiques et civils sont davantage respectés en théorie qu'en pratique. J'aimerais avoir votre point de vue à ce sujet.

Deuxièmement, je crois comprendre que vous avez déclaré que le Canada participe activement au système international et qu'il fait rapport de ses activités partout où c'est nécessaire. Il dépose généralement ses rapports une fois par an. Pouvez-vous m'expliquer la procédure suivie à cet égard, au Canada? Qui, parmi ceux qui rédigent les rapports, est tenu ou a le droit d'examiner le contenu de ces rapports avant qu'ils ne soient adressés à l'organisme destinataire? Qu'advient-il des dossiers une fois qu'ils ont été remis à l'organe international? Qui les prend en compte et les examine? Est-ce que le gouvernement — sans parler des médias — s'y intéresse?

Mme Bayefsky: Pour ce qui est de la question des réfugiés, il est exact que certains organes de suivi des traités se concentrent plus particulièrement sur cette question. Récemment, le Comité des droits de l'enfant et, dans une certaine mesure, le Comité contre la torture se sont occupés de la question des réfugiés. Le Comité des droits de l'homme place la question des réfugiés en contexte, c'est-à-dire celui des procès et des procédures de recours équitables.

Le sénateur Finestone: Je veux surtout parler du Canada. Y a-t-il eu des rapports canadiens?

Mme Bayefsky: Oui, ces comités ont émis des commentaires concernant la question des réfugiés au Canada.

Le sénateur Finestone: Est-ce que cela a donné lieu à des changements de procédures au Canada? On m'a, par exemple, signalé le problème des Tsiganes. On pense qu'il y a vraiment des problèmes de ce côté là. Je suis curieuse de savoir ce qui se passe. Ce sont des apatrides, pour ainsi dire, qui sont répartis sur tout le continent européen et de l'Afrique du Nord. Est-ce qu'on fait quelque chose pour eux?

Mme Bayefsky: En août dernier, le Comité contre la discrimination raciale a rendu une décision jurisprudentielle sur les Tsiganes, qui vous intéressera sûrement. Les comités de l'ONU traitent de toutes ces questions et, bien sûr, de ce qui se passe au Canada. La question est de savoir ce qu'il advient des rapports, où ils aboutissent et qui les examine.

Tout à l'heure, j'ai parlé de l'aspect rédaction des rapports. J'ai dit qu'ils étaient rédigés par des fonctionnaires. Ce n'est pas un processus transparent faisant l'objet d'un dialogue ouvert. Il y a bien eu quelques échanges avant la rédaction du rapport sur les droits de l'enfant. Sinon, on peut dire qu'il n'y a pas de consultation ce qui est très malheureux. Il n'y a aucune raison qui s'oppose à l'établissement d'un processus plus constructif et plus inclusif qui nous permettrait de déterminer ce que nos rapports devraient contenir et ce qu'il faudrait faire ensuite. Tout ce que je peux vous dire, c'est que, pour l'instant, personne ne voit ces rapports avant leur dépôt.

They are submitted, but what happens to them afterwards? The committees make recommendations on the basis of those reports. What happens to those recommendations? If an NGO has been particularly active and is able to drag along certain media, the recommendations get media attention. For the most part they are completely ignored. There is no process here in Canada to take the report and the subsequent commentary, to review them together in an open fashion and put forward constructive approaches to responding to those criticisms. Those reports go nowhere, until the next time they are due.

The Chairman: Senator Finestone, we did cover the media aspects.

Senator Finestone: I did hear of the media aspect. I was not interested in that. I am particularly interested in the process within government, which is responsible to the people. The executive is not the responsible body. The legislature is the responsible body and the executive is supposed to respond to legislative action. If none of the reports are referred to legislative action, or legislative committee, then you cannot have an action. If the media were diligent in its work, it would have realized that a big mistake has taken place; it forgets that there is a role for legislatures as opposed to the executive.

Ms Bayefsky: There is definitely a role for legislatures and it has not been fulfilled. There is a crying need for it and I hope you fulfil that function. I will only say these reports are hundreds and hundreds of pages long. They are very boring.

Senator Finestone: Most of life around here is boring.

Ms Bayefsky: Boring in the context of it being difficult to solicit media interest. Your researchers — and I hope you have sufficient staff — are perfectly capable of going through the reports and finding the commitments made by government to take certain legislative action. The international treaty body process is tedious in many ways and the media does not follow well the committee processes, neither in New York nor in Geneva. For example, I went to the last review of Canada's record on discrimination against women in New York and there were two people sitting at the back. New York is only an hour away by plane and yet Canadian NGOs did not show up. The media will not come either. In some respects, although there is an obligation on the part of Parliament to take it seriously and generate an interest, there is also an obligation on the part of NGOs in Canada to take it much more seriously.

Senator Finestone: Is there a good model, in any country of the world, of governments responding to reports by the UN at which we might look?

Ms Bayefsky: There are a number of specific books written on the NGO-government relationship.

Ils sont déposés auprès des comités concernés, mais il y a lieu de se demander ce qu'il arrive après. Les comités font des recommandations sur la foi des rapports. Qu'advient-il de ces recommandations? Si une ONG a été particulièrement active dans un dossier au point d'attirer l'attention de certains médias, les recommandations seront reprises par la presse. Mais, dans la plupart des cas, elles passent inaperçues. Il n'y a pas de processus, ici au Canada, prévoyant la prise en compte du rapport et l'étude des commentaires dont ils font l'objet. Rien ne prévoit leur examen de façon transparente ni l'adoption de démarches constructives pour répondre aux critiques formulées. Rien ne se fait à ce sujet entre deux rapports.

La présidente: Sénateur Finestone, nous avons déjà parlé de la question des médias.

Le sénateur Finestone: Oui, j'étais là, mais je ne suis pas intéressée par cet aspect. Je suis surtout intéressée par le processus que suit le gouvernement, lui qui est responsable auprès du peuple. L'exécutif n'est certainement pas l'organe responsable. C'est le Parlement qui est l'organe responsable; l'exécutif, lui, est censé répondre à des mesures législatives. Si aucun de ces rapports ne passe devant le Parlement, devant un comité du Parlement, aucune mesure ne peut être prise sur le plan législatif. Si les médias faisaient bien leur travail, ils se seraient aperçus de l'erreur énorme qui s'est produite: les médias ont oublié que c'est le Parlement qui a un rôle à jouer, et non l'exécutif.

Mme Bayefsky: Il est certain que le législatif n'est pas appelé à jouer le rôle qui lui revient. Il faut absolument qu'il le fasse et j'espère que vous assumerez ce rôle. Tout ce que je peux vous dire, c'est que ces rapports sont très épais, ils font plusieurs centaines de pages et ils sont très ennuyeux.

Le sénateur Finestone: La plupart des choses que nous faisons ici sont ennuyeuses.

Mme Bayefsky: Oui, mais c'est ennuyeux au point qu'on a de la difficulté à retenir l'attention des médias. Vos chercheurs — et j'espère que vous avez un personnel suffisant pour cela — pourraient parcourir les rapports pour extraire le genre d'engagement pris par le gouvernement sur le plan législatif. La procédure appliquée par les organes internationaux de suivi des traités est fastidieuse à bien des égards et les médias ne suivent pas vraiment ce qui se passe au niveau des comités, pas plus à New York qu'à Genève. Lors du dernier examen du dossier du Canada sur la question de la discrimination contre les femmes, à New York, j'ai constaté qu'il n'y avait que deux personnes dans la salle. Pourtant, New York n'est qu'à une heure d'avion d'ici et les ONG canadiennes n'y sont même pas allées. Si le Parlement est effectivement investi de l'obligation de prendre ce genre de chose au sérieux et de susciter un intérêt général, on peut aussi affirmer que les ONG se doivent de prendre tout cela plus au sérieux.

Le sénateur Finestone: Existe-t-il un modèle de référence dans le monde, un modèle de gouvernement qui réagit correctement aux rapports de l'ONU, et que nous pourrions reprendre?

Mme Bayefsky: Nombre d'ouvrages ont été écrits sur la relation entre les ONG et les gouvernements.

Senator Finestone: I am not interested in NGOs. Of the 180 member countries of the United Nations. I am interested in which government sign international covenants and make responsible decisions and how many of them have a process to respond to the reports that are done by the UN. Do you know of any particular country that might be a good role model for Canada?

Ms Bayefsky: There is not one, simple answer. I would say that it depends on the subject matter. There is not one country that responds equally well to all six blocks of human rights issues. Some do a better job concerning children, for example, while others do a better job on another kind of right.

In general, there are a number of countries, and I would point to the Nordic countries in particular, as well as the U.K., that have had a very good dialogue on children's rights.

Senator Finestone: So does Canada. I am not concerned about that.

Ms Bayefsky: I am talking about the issue of international obligations and the treaty body processes and to what extent they should inform domestic action.

Senator Kinsella: To build on Senator Finestone's question, I think that the key to this is federal-provincial-territorial cooperation. Indeed, those very words are the words that you will find in the final judgment of the judicial committee of the Privy Council in the labour convention case. It is a constitutional principle in Canada. It states:

If in the exercise of her new functions derived from her new international status Canada incurs obligations, they must, so far as legislation be concerned, when they deal with provincial classes of subjects, be dealt with by the totality of powers — in other words, by cooperation between the Dominion and the provinces.

There is a constitutional obligation for federal-provincial-territorial cooperation. At the very first federal-provincial conference of ministers responsible for human rights in Canada, which took place December 11 and 12, 1975, the ministers examined a summary report on modalities and mechanisms for implementing the UN covenants. The report was drafted by Professor Tom Symons. In that report the federal, provincial and territorial governments agreed on the procedures for acceding to a convention. They also agreed on procedures for denunciation, amending an international obligation relating to the composition of the Canadian delegations and, most importantly, they agreed on the procedures to be followed in the event of criticism of a provincial law or institution by an international body. You have made reference to one under the optional protocol affecting Ontario.

Le sénateur Finestone: Ce ne sont pas les ONG qui m'intéressent. Des 180 pays membres de l'ONU, j'aimerais savoir s'il y a des gouvernements signataires de pactes internationaux, qui prennent des décisions responsables et combien ont adopté un processus pour réagir aux rapports de l'ONU. Y a-t-il un pays qui puisse être un modèle pour le Canada?

Mme Bayefsky: Il n'y a pas de réponse simple à votre question. Je dirais que cela dépend du sujet. Il n'y a pas un pays qui réponde parfaitement aux six thèmes des droits de la personne. Certains font un meilleur travail que d'autres pour ce qui est des enfants, par exemple, alors que d'autres se débrouillent mieux dans d'autres dossiers.

De façon générale je peux affirmer que plusieurs pays, notamment les pays nordiques de même que le Royaume-Uni, ont établi un excellent dialogue sur le thème des droits de l'enfant.

Le sénateur Finestone: Le Canada également. Ce n'est pas ce qui m'inquiète.

Mme Bayefsky: Je parle des obligations internationales ainsi que des procédures appliquées par les organes de suivi de traité, de même que des actions devant découler de ce processus à l'échelon national.

Le sénateur Kinsella: Pour aller dans le sens de la question du sénateur Finestone, je crois pouvoir dire que l'essentiel tourne autour de la coopération fédérale-provinciale-territoriale. C'est précisément ce qui est dit dans le jugement final du comité judiciaire du Conseil Privé, à propos de la Convention de travail. Celui-ci établit un principe constitutionnel au Canada. Voici ce qu'il dit:

Si, dans l'exercice de ses nouvelles fonctions dérivées de son nouveau statut international, le Canada contracte des obligations, l'application de ces dernières doivent, sur le plan de la législation et relativement aux catégories de sujets de compétence provinciale, faire appel à l'ensemble des pouvoirs disponibles — autrement dit se faire par le biais d'une collaboration entre le Dominion et les provinces.

Ainsi, la collaboration fédérale-provinciale-territoriale est une obligation constitutionnelle. Lors de la toute première conférence fédérale-provinciale des ministres responsables des droits de la personne au Canada, qui a eu lieu les 11 et 12 décembre 1975, les ministres ont examiné un rapport sommaire sur les modalités et les mécanismes de mise en oeuvre des pactes de l'ONU. Le rapport a été rédigé par le professeur Tom Symons. On peut y lire que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se sont entendus sur les procédures à appliquer pour accéder à une convention. Ils se sont aussi entendus sur les procédures de dénonciation, sur la modification d'une obligation internationale relative à la composition des délégations canadiennes et, plus important encore, sur les procédures à suivre à la suite d'une critique d'un organisme international formulée à l'endroit d'une loi ou d'une institution provinciale. Tout à l'heure, vous avez parlé d'un cas du genre à propos du protocole facultatif en Ontario.

In it both the federal and provincial governments have agreed to act in "concertation": that is each of the governments exercises the fullness of their power. Concertation meant real concertation.

I want to build on what Senator Finestone is saying. To complete the structure we need to have that continuing committee, or their ministers, accountable to Parliament.

Do you see any constitutional impediments or any problems whereby representatives of the continuing committee ought not to keep this parliamentary committee well informed of the work they are doing? Do you see any reason why the representatives should not inform us, whether that work be on Canada acceding to new instruments, or whether Canada will ever make a proposal to amend an instrument that we have already ratified, or whether we derogate in any way from an instrument?

Is it true that while the periodic reports submitted under the Covenant on Civil and Political Rights is attempting to achieve one kind of objective, the reports that are submitted under the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights have a totally different objective? In the latter case, that is the social audit mechanism. The social and cultural rights are ongoing rights. The right to health is an ongoing process. It involves, in reality, federal-provincial collaboration in terms of the spending power.

I want to do what Senator Finestone wants to do. How do we complete the circle to tie what is happening administratively to the oversight that is the responsibility of Parliament to provide?

Ms Bayefsky: I could not agree with you more. Up until now there has been a glaring hole in the relationship between international law obligations in the human rights field and Canadian parliamentary responsibility. I hope you take up that challenge because the continuing committee has met for 25 years behind closed doors. The review of the extent to which Canadian law meets our international obligations is reviewed and analyzed before and after the international committees meet. That information is not available to Parliament, and of course it should be.

I do not see any provincial-federal constitutional issue that would be an impediment to your committee informing itself of those results. The primary reason for this is because not only should there be collaboration in the words that you have read, but also because the social union suggests and encourages it and puts human rights in its opening provisions. It is also a federal responsibility to ensure that Canada meets its international obligations. It is a federal responsibility to ensure that the integrity of Canadian actions at the international level is in fact met. When Canada fails to meet its international obligations, its international reputation is jeopardized. That ought to be a concern of Parliament.

Dans ce protocole, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial ont convenu d'agir en «concertation»: autrement dit, chaque gouvernement va exercer l'ensemble des pouvoirs qui lui échoit. La concertation doit être réelle.

Je veux revenir sur ce que le sénateur Finestone a dit à l'instant. Pour parachever notre structure, nous devons mettre sur pied un comité permanent ou un comité de ministres relevant du Parlement.

Voyez-vous un obstacle constitutionnel ou un problème quelconque à cet égard, tel que le comité permanent ne serait pas tenu de tenir notre comité parlementaire au courant du travail qu'il accomplit? Voyez-vous une raison pour laquelle ceux qui y siègent ne devraient pas nous informer, que ce soit au sujet du travail effectué par le Canada pour accéder à de nouveaux instruments, d'une modification à un instrument que nous aurions déjà ratifié ou encore d'une dérogation envisagée à l'application d'un instrument quelconque?

Si les rapports périodiques soumis en vertu du Pacte sur les droits civils et politiques doivent effectivement servir à remplir un objectif quelconque, les choses sont-elles très différentes dans le cas des rapports déposés en vertu du Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels? Dans ce dernier cas, il est question de solliciter le mécanisme de vérification sociale. Les droits sociaux et culturels sont des droits permanents. Le droit à la santé est un processus permanent qui nécessite une collaboration fédérale-provinciale sur le plan des pouvoirs de dépenser.

Je recherche la même chose que le sénateur Finestone. Comment boucler la boucle et ajouter un élément de contrôle, qui relève de la responsabilité du Parlement, à ce qui se fait sur le plan administratif?

Mme Bayefsky: Je suis entièrement d'accord avec vous. Jusqu'à présent, il y a un trou béant dans la relation entre les obligations juridiques internationales sur le plan des droits de l'homme et les responsabilités qu'assume le Parlement canadien. J'espère que vous saurez relever ce défi, parce que le comité permanent se réunit derrière des portes closes depuis 25 ans. La mesure dans laquelle les lois canadiennes nous permettent de nous acquitter de nos obligations internationales fait l'objet d'un examen et d'une analyse avant et après les réunions des comités internationaux. Cette information n'est pas communiquée au Parlement, alors qu'elle devrait l'être.

Je ne vois pas d'autre problème constitutionnel sur le plan des relations provinciales-fédérales qui puisse empêcher votre comité d'être informé de ces résultats. Ce problème tient principalement au fait qu'il faudrait une collaboration, conformément au texte que vous avez lu, et qu'il faudrait aussi faire la promotion des droits de la personne dans les dispositions liminaires de l'accord sur l'union sociale. N'oublions pas qu'il appartient au gouvernement fédéral de veiller à ce que le Canada s'acquitte de ses obligations internationales. Il incombe au gouvernement de veiller à l'intégrité des actions du Canada à l'échelon international. Le Canada met sa réputation internationale en jeu dès qu'il ne respecte pas ses obligations. Cela devrait préoccuper le Parlement.

The whole issue of meeting Canada's international obligations through domestic law, practice and policy, even where it may be within provincial jurisdiction, is a concern of Parliament. It may not be able to pass laws directly enforcing those obligations, but it has an obligation to inform itself and to make recommendations as it sees fit. I encourage you to do so.

Senator Kinsella: Professor Bayefsky drew our attention to the Human Rights Act adopted by the Parliament of Westminster three years ago. It is true that in that act they have made the European Convention on Human Rights part of their domestic law? In that situation a lawyer can go to court and say, "A given statute of the United Kingdom is violating the rights of my client." The court must hear the argument and measure it against the European convention and issue a judgment, but the judgment cannot make *ultra vires* the law. It then must go to Parliament, where it will be up to the House of Commons and the Lords to pass legislation.

If that model were tried in Canada, do you think it might give domestic effect to the international covenants, given that the U.K. is a Westminster system as well?

Ms Bayefsky: There is some irony in this. I remember being consulted in the course of their consideration of that legislation. I was asked as a Canadian because many in the U.K. thought they were taking the model from section 33 of our Charter, the notwithstanding clause. They were trying to avoid losing parliamentary sovereignty forever, and that was their way of keeping it. They took heart in Canada having done so in its Charter.

I thought it was a bad idea for Britain. I do not think it is a good idea for us to do it in return. Of course, as it turns out, to date section 33 has not had the impact that it might have had.

Britain, however, has moved toward taking international human rights law internally much more seriously than we have. We need to join with the rest of the international community, such as the Council of Europe, in moving forward to do the same.

Senator Kinsella: Professor Cohen wrote an article a number of years ago in which he pointed out the positive impact that international human rights instruments has on the improvement of Canadian jurisprudence and Canadian statutory law. Would you say a word or two about that?

Ms Bayefsky: That was in 1982, at the beginning of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. We encouraged it as a mechanism for realizing our international human rights obligations. Since that time, Chief Justice Dickson, and subsequently Chief Justice Lamer, have said that the Supreme Court and the other courts of Canada have an obligation to use our international human rights treaties to inform Canadian law as

Toute la question du respect des obligations internationales par le Canada, par le truchement des lois, des pratiques et des politiques nationales et provinciales, doit forcément préoccuper le Parlement. Il ne sera pas toujours en mesure d'adopter toutes les lois qui permettront de faire respecter ces obligations au Canada, mais il est tenu de s'informer de ce qui se passe et de formuler les recommandations qu'il juge nécessaires. Je vous encourage à agir ainsi.

Le sénateur Kinsella: La professeure Bayefsky a attiré notre attention sur la loi relative aux droits de l'homme, adoptée par le Parlement de Westminster il y a trois ans. Est-il vrai qu'à cette occasion le Parlement britannique a incorporé la Convention européenne sur les droits de l'homme? Si tel est le cas, un avocat pourra désormais déclarer devant un tribunal anglais que telle ou telle loi du Royaume va à l'encontre des droits de son client. Le tribunal devra entendre l'argument et l'analyser au regard de la Convention européenne avant d'émettre un jugement, mais ce jugement ne pourra déclarer la loi *ultra vires*. Celle-ci devra être renvoyée au Parlement et il appartiendra ensuite à la Chambre des communes et à la Chambre des Lords d'adopter la loi.

Si l'on essayait d'appliquer ce modèle au Canada, pensez-vous que les pactes internationaux auraient un effet sur les lois nationales, puisque le Canada tout comme le Royaume-Uni a adopté le système de Westminster?

Mme Bayefsky: Il y a quelque chose d'ironique dans tout cela. Je me rappelle avoir été consultée quand le parlement britannique pour examiner cette loi. Ils avaient décidé d'inviter une Canadienne parce que beaucoup au Royaume-Uni pensaient adopter le modèle de l'article 33 de notre Charte, c'est-à-dire la disposition de dérogation. Ils voulaient éviter que le parlement ne perde définitivement sa souveraineté, ce qui les a amenés à s'intéresser à ce qu'a fait le Canada par le biais de sa Charte.

Moi, j'ai pensé que ce n'était pas une bonne idée pour la Grande-Bretagne. Je ne pense pas non plus que ce serait une bonne idée que de faire la même chose à notre tour. Bien sûr, il s'est avéré que, jusqu'ici, l'article 33 n'a pas eu les répercussions qu'il aurait pu avoir.

Quoi qu'il en soit, la Grande-Bretagne a pris les lois internationales en matière de droits de la personne beaucoup plus au sérieux que nous. Nous devrions nous joindre au concert des nations, notamment au Conseil de l'Europe, et faire la même chose que les autres.

Le sénateur Kinsella: Le professeur Cohen a rédigé un article, il y a plusieurs années, dans lequel il parle de l'effet positif des instruments internationaux de protection des droits de la personne sur la philosophie du droit canadienne et sur notre droit législatif. Pouvez-vous nous en toucher un mot?

Mme Bayefsky: C'était en 1982, peu après l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés. Nous avons voulu pousser la Charte en tant que mécanisme d'application de nos obligations internationales en matière de droits de la personne. Depuis, le juge en chef Dickson, puis le juge en chef Lamer ont déclaré que la Cour suprême et les autres tribunaux canadiens sont tenus, autant que faire se peut, de fonder l'interprétation du droit canadien sur

much as possible. The point is that Canadian law ought to be at least as protective of human rights as is international law.

There is no doubt that in some respects Canadian law goes further, but insofar as there are shortfalls, we ought not to hesitate to try to use international human rights standards to improve our domestic circumstances. That applies to the state reporting system, the individual communication system and the system that the treaty bodies call "general comments," such as the one on the Roma. These systems develop jurisprudence generally and try, for example, to expand definitions of the rights of the disabled and Aboriginal peoples to reintegrate them into Canadian law. This is the step that is missing.

We develop and prepare these reports, we send people to Geneva and New York, and there is no follow-up. The role of Parliament, a particularly important role, is that of following up the outcomes of the international reviews. That, however, is not being done.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: Ms Bayefsky, in your presentation, you mentioned your priority. The Canadian government must also establish its priorities. We are dealing with many national and international problems, and we expend a great deal of energy and resources trying to solve these major problems. Could you tell us the priorities you have in mind and those the Canadian government should be turning its attention to?

Does the Government of Canada comply with its national and international human rights obligations? And, if so, whom does it report to? Which organization or agencies must the Government of Canada account to?

There is much talk about NGOs. How many such organizations do we have? I am overwhelmed to hear there are so many organizations calling themselves NGOs. Many meetings are held in Geneva and around the world. What do these meetings accomplish? Have we achieved anything concrete from these meetings or do a lot of people just talk without producing any results? What must be done to correct this situation?

I am very interested in working, but working to achieve benefits and concrete results.

[English]

Ms Bayefsky: You asked some excellent questions. First, in terms of translating the words, the language and the commitments into concrete actions, I remind you that the Canadian government sponsors the annual resolutions of the Human Rights Commission and the General Assembly on the human rights treaties and their effective implementation. I would obtain a copy of Canada's comments on what should be done with those human rights obligations. Then, I would ask what are we doing to make them effective? You will see in those comments a commitment to

nos obligations découlant des traités internationaux en matière de droits de la personne. En fait, le droit canadien doit protéger les droits de la personne aussi efficacement si ce n'est plus que le droit international.

Il est sûr qu'à certains égards le droit canadien va beaucoup plus loin, mais quand tel n'est pas le cas, nous ne devons pas hésiter à recourir aux normes internationales relatives aux droits de la personne pour améliorer la situation au Canada. Cela s'applique aux rapports que produit l'État, au système de plaintes individuelles ainsi qu'aux systèmes que les organes de suivi des traités appellent les «commentaires généraux», comme ceux concernant les Tsiganes. Ces systèmes, qui ont donné forme à une philosophie du droit, visent, par exemple, à élargir la définition du droit des personnes handicapées et des peuples autochtones pour les réintégrer dans le droit canadien. Cette étape manque actuellement.

Nous préparons des rapports, nous envoyons des gens à Genève et à New York, puis plus rien. Le rôle du Parlement, qui est particulièrement important, consiste à assurer un suivi des examens effectués à l'échelle internationale. Cependant ce n'est pas ce qui se fait pour l'instant.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Madame Bayefsky, dans votre exposé, vous avez mentionné votre priorité. Il faut aussi que le gouvernement canadien établisse ses priorités. Nous faisons face à plusieurs problèmes nationaux et internationaux et l'on dépense beaucoup d'énergie et de ressources à essayer de résoudre ces problèmes importants. Pourriez-vous nous mentionner les priorités que vous avez envisagées et celles sur lesquelles le gouvernement canadien devrait se pencher?

Est-ce que le gouvernement du Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière des droits de la personne? Et s'il les respecte, à qui doit-il faire rapport? Quels sont les organisations ou les organismes à qui le gouvernement du Canada doit rendre compte?

On parle beaucoup des ONG. Combien compte-t-on d'organisations? Je suis bouleversée d'entendre qu'il y a tant d'organisations qui s'appellent des ONG. Plusieurs rencontres ont lieu à Genève ou à travers le monde. Quels sont les résultats de ces rencontres? Avons-nous réalisé quelque chose de concret suite à ces rencontres ou serais-ce que beaucoup de gens ne font que parler et qu'on ne voit pas de résultats? Que faut-il faire pour remédier à cette situation?

Cela m'intéresse beaucoup de travailler, mais travailler pour apporter des bénéfices et des résultats concrets.

[Traduction]

Mme Bayefsky: Vous venez de poser d'excellentes questions. Tout d'abord, pour ce qui est de passer aux actes, je vous rappelle que le gouvernement canadien parraine les résolutions annuelles de la Commission des droits de l'homme et de l'Assemblée générale de l'ONU relativement au traité sur les droits de la personne et à leur application. Personnellement, je commencerais par me procurer un exemplaire des réactions du Canada sur ce qui devrait être fait relativement aux obligations internationales en matière de droits de l'homme. Puis, je me demanderais comment

translating the results of the treaty bodies into meaningful results at home. You can begin with commitments that are obviously made by the government and then insist that those commitments meet with concrete action in Canada.

That requires examination of the state reports to consider what they say and to ask what the response has been. Is it good enough? From the Senate's perspective, has it met obligations? Does it meet the obligations within provincial jurisdictions?

I urge you to examine this as a step-by-step plan. I have made this recommendation to the High Commissioner.

Regarding the translation of international obligations into domestic obligations, it would begin with a review to ensure that the current laws meet the obligations. It would also review the work and assessments of the federal-provincial continuing committee. It would try to engage in dialogue during the writing state reports. It would take the reports after they are produced, together with the committee's consideration of those reports, and analyze them to determine responsible follow-up action. In addition, I would ask what individual cases have been decided against Canada, and what the Government of Canada's response was to those decisions. I would determine if the response was adequate and how those problems could be solved.

In this process, we must recognize that missing from the system is a failure to engage in a constructive dialogue with Parliament and with the constituencies. We have not opened the dialogue that will make our international obligations part and parcel of Canadian policy.

Currently the process it is a behind-closed-doors, executive exercise. Honourable senators have an opportunity to begin on a new path.

The Chairman: That was an excellent point upon which to conclude. When you arrived, you indicated that you were the first witness. I hope that you will take the opportunity again to appear before the committee and that this has not been too onerous. We are attempting to see what our role can be: we are looking at the options. You have helped us in that respect, and I thank you.

Senators, our next witness is Mr. Alex Neve, Secretary-General of Amnesty International Canada.

Mr. Neve, please proceed.

Mr. Alex Neve, Secretary-General, Amnesty International Canada: Honourable senators, I appreciate the opportunity to be here this afternoon.

Amnesty International and I, personally, have had dealings with a number of you individually with respect to certain human rights issues over the years. It is a delight to be able to see you constituted in this manner giving your concerted attention to what we obviously consider to be pressing and important concerns.

appliquer ces recommandations. Vous verrez, dans ces remarques, l'engagement d'appliquer effectivement au Canada les constatations des organes de suivi des traités. Vous pourrez commencer par les engagements pris effectivement par le gouvernement, puis insister pour que le Canada passe effectivement aux actes.

Pour cela, il faudra examiner les rapports produits par l'État afin de voir si celui-ci joint le geste à la parole. Est-ce suffisant? Le Sénat s'est-il acquitté de ses obligations? Les obligations de compétence provinciale sont-elles respectées?

Je vous exhorte à envisager ce travail étape par étape. J'ai d'ailleurs fait la même recommandation au Haut Commissariat.

Pour traduire les obligations internationales en obligations nationales, il faudrait commencer par effectuer un examen de toute la situation pour s'assurer que les lois actuelles sont conformes. J'examinerais également le travail réalisé par le Comité permanent fédéral-provincial ainsi que les évaluations qu'il a produites. J'essaierais ensuite d'engager un dialogue à l'étape de la rédaction des rapports par l'État. Il serait question d'examiner les rapports produits ainsi que les réactions du comité de l'ONU concerné pour voir quel genre de mesures de suivi raisonnables il conviendrait d'adopter. Je chercherais aussi à savoir quels sont les cas de plaintes individuelles pour lesquelles la responsabilité du Canada aura été établie, et la façon dont le gouvernement canadien aura réagi à ces décisions. Je chercherais à déterminer si cette réaction est appropriée et dans quelle mesure les problèmes soulevés pourraient ainsi être réglés.

Dans tout cela, il faut être conscient de l'absence d'un dialogue constructif entre le Parlement et les parties prenantes. Nous n'avons pas ouvert le dialogue au point que nos obligations internationales font actuellement pas partie intégrante de la politique canadienne.

À l'heure actuelle, tout se déroule derrière des portes fermées, c'est un exercice qui ne concerne que l'exécutif. Honorables sénateurs, vous avez maintenant la possibilité de nous engager sur un nouveau chemin.

La présidente: Voilà une remarque excellente sur laquelle conclure. Au début, vous avez dit que vous étiez notre premier témoin. J'espère que nous aurons de nouveau l'occasion de vous accueillir et que cet exercice n'a pas été trop pénible pour vous. Nous essayons de déterminer le genre de rôle que nous pourrions jouer et nous examinons toutes les options. Vous nous avez aidés dans cet exercice et je vous en remercie.

Chers collègues, nous allons maintenant accueillir M. Alex Neve, secrétaire général d'Amnistie Internationale Canada.

Je vous en prie, monsieur Neve.

M. Alex Neve, secrétaire général, Amnistie Internationale — Canada: Mesdames et messieurs les sénateurs, je me réjouis d'être ici aujourd'hui.

Au fil des ans, d'autres représentants d'Amnistie Internationale et moi-même avons eu le plaisir de rencontrer plusieurs d'entre vous, individuellement, à propos de certaines questions de droits de la personne. Je suis très heureux de constater que vous avez constitué ce comité pour vous concentrer sur ce que nous

I did catch some of Ms Bayefsky's presentation, although not all. I apologize if I repeat anything she has already covered, although I will do so from the slightly different perspective as I come from a non-governmental background.

I should like to begin with a brief reminder of who we are. I am sure this will be very familiar to most of you, but I wish to make it clear that Amnesty International is an international human rights organization. Notably, just last week we marked our fortieth anniversary. We have been campaigning and researching with respect to human rights concerns worldwide for four decades. That is an anniversary that we did not necessarily celebrate. I used the word "marked" advisedly as this is a time for sombre reflection on the state of the world as well as celebration for the achievements that have been made and the continuing and growing commitment and dedication of men, women and youth around the world on the human rights front.

In that regard, I brought with me for your information the annual report that we issued last week at the time of our fortieth anniversary. It is our review of the state of affairs, worldwide, with respect to human rights for the year 2000.

Amnesty now counts well over 1 million members worldwide, literally in every corner of this planet, on every continent. In Canada, Amnesty has in the range of 75,000 members who are active around human rights issues. It is important to highlight that Amnesty truly has become a global movement. It has always considered that international and regional legal systems can and must play a central role in the protection of human rights. As such, it has devoted considerable attention to initiatives to develop human rights standards and monitoring mechanisms which have been taken over the past 40 years at the United Nations, but also in regional bodies such as the Organization of American States, the Council of Europe, and the Organization for African Unity.

Obviously, there has often been understandable and considerable skepticism of the ability of such international bodies to take effective action in the face of widespread violations of basic rights. However, we continue to be of the view that truly internationalizing our conceptions of rights and the systems designed to protect those rights is an essential piece of the global human rights struggle.

Amnesty has been at the centre of the development of many new human rights instruments over the years, such as the United Nations Convention Against Torture in the mid-1980s and, recently, the Rome Statute of the International Criminal Court. At present, we are actively encouraging the United Nations to adopt a treaty dealing with the ongoing and serious human rights concern about disappearances.

considérons tous comme étant des questions urgentes et importantes.

Comme je suis arrivé à la fin de l'exposé de Mme Bayefsky, je vous demanderais de m'excuser s'il m'arrive de traiter des mêmes choses qu'elle, même si je le fais suivant un point de vue un peu différent du sien, puisque je n'ai pas d'expérience au gouvernement.

Je vais brièvement vous rappeler qui nous sommes. Je suis certain que vous connaissez presque tous Amnesty Internationale, mais je tiens à préciser que nous sommes un organisme international de défense des droits de l'homme. La semaine dernière, nous avons marqué notre 40^e anniversaire, ce qui veut dire qu'il y a 40 ans que nous faisons campagne pour le respect des droits de l'homme dans le monde et que nous effectuons des recherches à ce sujet. Ce n'est pas forcément un anniversaire que nous avons célébré. C'est donc à juste titre que j'ai employé le mot «marqué», car cet anniversaire nous amène à réfléchir gravement sur l'état du monde, sur nos réalisations ainsi que sur l'engagement et le dévouement soutenus et croissants des hommes, des femmes et des jeunes qui, de par le monde, se battent pour faire respecter les droits de la personne.

À cet égard, j'ai pris avec moi notre dernier rapport annuel que nous venons de déposer à l'occasion de notre 40^e anniversaire. Il constitue notre examen de la situation mondiale dans le domaine des droits de la personne pour l'année 2000.

Amnistie compte maintenant plus d'un million de membres dans le monde entier, dans presque tous les coins de la planète, sur tous les continents. Au Canada, nous comptons quelque 75 000 membres qui s'occupent activement des questions relatives aux droits de l'homme. Il importe de souligner qu'Amnistie internationale est véritablement devenue un mouvement mondial. Nous avons toujours estimé que les systèmes juridiques internationaux et régionaux peuvent et doivent jouer un rôle déterminant dans la protection des droits de l'homme. Ce faisant, nous nous sommes intéressés de près aux initiatives destinées à instaurer des normes en matière de droits de la personne et avons surveillé les mécanismes mis en place ces 40 dernières années aux Nations Unies, mais aussi dans les régions, comme l'Organisation des États américains, le Conseil de l'Europe et l'Organisation de l'unité africaine.

Il nous est souvent arrivé, ce qui est compréhensible, de douter de la capacité de ces organismes internationaux de prendre de véritables mesures pour enrayer les violations très répandues des droits fondamentaux. Cependant, nous continuons de croire que c'est en internationalisant véritablement notre conception des droits de l'homme et les systèmes destinés à les protéger que nous parviendrons à faire progresser la lutte que nous menons dans le monde en faveur de ces droits.

Amnistie a joué un rôle central dans le développement d'un grand nombre d'instruments de protection des droits de l'homme au fil des ans, comme la Convention des Nations Unies contre la torture, dans le milieu des années 80 et, plus récemment, le statut de Rome conféré au Tribunal pénal international. Nous sommes en train d'inciter l'ONU à adopter un traité portant sur un grave problème, qui est récurrent, celui des disparitions.

At the same time, we have always pressed states to do more to strengthen the existing institutions charged with the task of overseeing the many international and regional treaties that have already been developed over the past 50 years, almost all of which are dramatically under-resourced and are often significantly politically undermined in their efforts to do their jobs and tackle human rights problems when they occur.

For us, much of this work has concentrated on the areas of human rights protection directly associated with our own mandate, that being defending prisoners of conscience, combating torture and disappearances, and working against the death penalty and political killings. We have also maintained a broader eye when it comes to the improvement of existing standards and development of new ones more generally, a broader eye which encourages a wide promotion of the full range of human rights that stem from the Universal Declaration of Human Rights.

As I understand it, you are currently considering Canada's role in the international system and, in particular, the ways in which our engagement, or perhaps non-engagement, with the international system for the protection of human rights will have consequences and play out at the national level.

In my appearance this afternoon I should like to touch on four general areas relevant to that theme. First, in a general sense, I have some comments with respect to Canada's role internationally. The second area is Canada's record of signing on to international and regional instruments. The third is examples of how those obligations are or are not implemented nationally. The fourth area will be recent examples of international criticism, or at least suggestions that have been made as to areas in need of improvement in Canada by international bodies.

Beginning with Canada's role internationally, we — and I use the word "we" in its broad sense to include Canadians, the media and politicians — often make much of the fact that Canada is considered to be one of the good guys on the international stage when it comes to human rights. Do not get me wrong: I am totally of the view that there is much truth in that. Over the 53 years since the Universal Declaration of Human Rights was adopted, Canada has unquestionably made important contributions to advancing human rights within international bodies, often taking a leadership role. Perhaps one of the most recent and important examples has been the important leadership that Canada has demonstrated and continues to demonstrate in the drive toward the establishment of an international criminal court.

I highlight this at the outset not because I want us to easily conclude that Canada is doing a superb job, but rather for two important reasons. I often fear that we too quickly jump to the cliché and, at times, smug conclusion that we have a splendid reputation and record in the area of human rights and thus close our eyes to real issues that need attention in the country and to

Par ailleurs, nous insistons auprès des États pour qu'ils fassent plus afin de renforcer les institutions actuellement chargées de contrôler l'application des nombreux traités internationaux et régionaux produits au cours des 50 dernières années. La plupart de ces institutions n'ont pas les ressources voulues et les efforts qu'elles déploient pour s'acquitter de leur mission et régler les problèmes de droits de l'homme au fur et à mesure qu'ils se posent, sont souvent sapés par l'action politique.

Nous avons fait porté l'essentiel de notre travail sur les aspects de la protection des droits de la personne qui sont directement associés à notre mandat, c'est-à-dire la défense des prisonniers d'opinion, la lutte contre la torture et les disparitions, la lutte contre la peine de mort et la lutte contre les exécutions politiques. Nous avons aussi maintenu une perspective plus large relativement à l'amélioration des normes actuelles et à la formulation de nouvelles normes visant, plus généralement, à promouvoir toute la gamme des droits de la personne qui découlent de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

D'après ce que j'ai cru comprendre, vous êtes en train d'examiner le rôle du Canada dans le système international, surtout dans la façon dont votre engagement — ou peut-être votre absence d'engagement — vis-à-vis du système international de protection des droits de la personne peut jouer à l'échelon national.

Dans mon témoignage, je compte aborder quatre grands domaines liés à ce thème. Je commencerai par formuler des commentaires généraux relativement au rôle du Canada sur la scène internationale. Deuxièmement, je parlerai de la fiche de route du Canada en matière de signature des instruments internationaux et régionaux. Troisièmement je vous donnerai des exemples de la façon dont ces obligations sont ou ne sont pas mises en oeuvre à l'échelle nationale. Quatrièmement, je vous donnerai de récents exemples de critiques internationales, du moins de suggestions d'amélioration formulées par les organes internationaux au Canada, dans certains domaines.

Commençons par le rôle international du Canada. Je vais parler à la première personne du pluriel pour englober tous les Canadiens, les médias et les politiciens. Nous nous vantons souvent que le Canada est considéré comme un excellent pays sur la scène internationale en matière de droits de la personne. Comprenez-moi bien, je reconnais que c'est vrai en grande partie. Au cours des 53 années qui se sont écoulées depuis l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme, il est certain que le Canada a grandement contribué au travail des organes internationaux en matière de droits de l'homme, et qu'il a souvent assumé un rôle de chef de file sur ce plan. L'un des exemples les plus récents, et sans doute aussi le plus important, a été le leadership assumé par le Canada dans la mise sur pied du tribunal pénal international.

Je souligne cela d'entrée de jeu, non pas pour conclure hâtivement que le Canada a fait un travail superbe, mais pour deux autres raisons très importantes. J'ai souvent peur que nous tombions très vite dans les clichés et que nous en arrivions trop vite à conclure que nous jouissons d'une excellente réputation et d'une excellente fiche de route dans le domaine des droits de la

recognizing that there is an international perspective through which those issues should be understood and assessed.

Amnesty International has seen that itself in the past two weeks in some of the reaction to the fact that our annual report for the year 2000 — released just last week, as I said — includes, for the first time in four years, an entry on Canada. In that entry, among other things, we have highlighted issues dealing with Aboriginal justice and policing, excessive force used against peaceful demonstrators at the Summit of the Americas and some concerns in the area of refugee protection.

It has been interesting to see the response. Much of the response has been quite positive and thoughtful, interested in the fact that Canada is willing and quite interested in understanding what that means internationally and in gaining a perspective on it.

However, much of the response has been very defensive and dismissive, going not much further than, "Come on, we are one of the good ones. Save your critique for the countries that have the real problems." I am not suggesting at all that problems in Canada are equivalent in any way to the problems in Sudan, Colombia, or elsewhere. We never rank or compare in our human rights work.

I would suggest that part of the responsibility that comes with being one of the "good ones" is a willingness to be ever-vigilant and concerned when even just one violation occurs.

The second and related reason that I raise this point is that, of course, as I said at the outset, there is truth in it. We have earned a well-deserved reputation at the international level for being a country dedicated to the protection of human rights. As such, we are an important player when it comes to advancing these issues on the world stage, able to move matters up the agenda, bring other states on board, and build consensus when deadlock rears its ugly head.

However, anything less than scrupulous regard for that record would diminish our ability to be that leader. If Canada does not keep its own house in order, the global human rights campaign will lose a vital champion.

I would now like to move to Canada's record of signing on to international and regional human rights treaties.

The global system for human rights protection is complex and multi-layered. It operates internationally within the United Nations and regionally within a number of other bodies. Some of the standards and machinery are firmly based in treaties. Others stem from a vast array of declarations, resolutions and human rights experts working under the auspices of bodies such as the United Nations Commission on Human Rights, the offices of the High Commissioner for Human Rights, the UN Secretary-General and equivalents at the regional level.

personne, ce qui pourrait nous amener à fermer les yeux sur les véritables problèmes auxquels il faut s'intéresser au Canada et qui nous empêcheraient aussi de reconnaître qu'il faut comprendre et évaluer toutes ces questions d'un point de vue international.

Au cours des deux dernières semaines, Amnesty Internationale a elle-même essayé certaines réactions à l'occasion de la publication, la semaine dernière, de son rapport annuel pour l'an 2000, dans lequel il est question du Canada pour la première fois en quatre ans. Nous allons notamment souligner les problèmes entourant la justice autochtone et l'utilisation excessive de la force policière contre des manifestants pacifiques lors du Sommet des Amériques, de même que certaines préoccupations dans le domaine de la protection des réfugiés.

La réaction à ce rapport a été intéressante. La plupart des gens ont bien réagi, constatant le désir du Canada de replacer sa situation dans un contexte international et d'adopter une perspective internationale.

Cependant, bien des gens se sont mis sur la défensive et ont rejeté le rapport en ne dépassant pas le stade du cri du cœur: «Allons donc, nous faisons partie des bons gars. Réservez donc vos critiques pour les pays ayant de véritables problèmes!». Je n'irai pas jusqu'à dire que tous les problèmes rencontrés au Canada sont équivalents ceux constatés au Soudan, en Colombie ou ailleurs. Nous n'avons jamais établi de classement ni fait de comparaison dans nos études sur les droits de la personne.

J'irai jusqu'à dire que c'est justement parce que nous faisons partie des «bons gars» que nous nous devons d'être encore plus vigilants et de réagir à chaque violation.

La deuxième raison pour laquelle je vous parle de cela, comme je le disais au début, c'est que la bonne note accordée au Canada est tout de même justifiée. Nous jouissons d'une réputation bien méritée sur la scène internationale parce que nous nous intéressons à la protection des droits de l'homme. Ce faisant, nous sommes un acteur important dans la promotion de ces questions sur la scène internationale, parce que nous pouvons faire avancer les choses, amener les autres États à adhérer au processus et faire débloquer les choses quand c'est nécessaire.

Cependant, si nous ne nous montrons pas parfaitement scrupuleux dans ce que nous faisons, nous allons réduire d'autant notre capacité de jouer un rôle de premier plan. Si le Canada ne met pas de l'ordre dans ses affaires, la campagne mondiale en faveur des droits de l'homme va perdre un de ses grands champions.

Passons à présent à ce qu'a fait le Canada jusqu'ici en matière de signature des traités internationaux et régionaux de promotion des droits de la personne.

Le système international de protection des droits de l'homme est complexe et il est composé de plusieurs strates. Il relève d'organes des Nations Unies et d'autres organes régionaux. Certaines normes et certains mécanismes sont clairement énoncés dans les traités. D'autres découlent de tout un éventail de déclarations, de résolutions et de recommandations formulées par des experts des questions de droits de la personne travaillant sous les auspices d'organes comme la Commission des Nations Unies sur les droits de l'homme, les bureaux du Haut Commissariat aux

I will limit myself, at this point, to the treaty side of human rights protection, perhaps because it is the easiest area where I can provide a quantifiable answer to the question: How is Canada doing and what more could be done?

At the United Nations level, we have, of course, signed on to the major treaties. I expect Ms Bayefsky highlighted some of this earlier this afternoon. These include the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural rights, the Convention Relating to the Status of Refugees, the Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, the Convention on the Elimination of Discrimination Against Women, the Convention Against Torture, the Convention on the Rights of the Child, and now the more recent Rome Statute for an International Criminal Court, which is not yet in force.

With those ratifications, we have become subject to the periodic evaluation and assessment of six expert bodies at the UN level. We have also agreed that two of those bodies, the Human Rights Committee and the Committee Against Torture, can receive complaints from individuals who believe their rights have been violated under either the civil and political covenant or the torture convention. Both bodies have issued rulings identifying human rights concerns in Canada.

However, there are two bodies that do have the power to receive individual complaints, which Canada has not yet recognized. The first is the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. Canada ratified that convention in 1970, but at the time did not make a declaration under Article 14 of the convention that individual complaints could be made against Canada with respect to alleged violations of that convention. At the present date, 29 other countries have done so and have recognized the power of that committee to hear individual complaints.

Amnesty International has recently pressed Canada, 31 years after ratifying that convention and in the lead-up to the World Conference Against Racism later this summer, to do so and to recognize the power of individual complaints to that committee. It would open up important international remedies for, among others, Canada's Aboriginal peoples.

The second individual complaint power not yet recognized by Canada stems from the recently-adopted Optional Protocol to the Convention on the Elimination of Discrimination Against Women. That optional protocol and the power of individual complaint it contains came into force only in December of last year. It does not have the 31-year history of the racial discrimination committee. A number of states have moved quickly to sign on to it. Already, 18 states have done so, ratified it and accepted that power of individual complaint.

droits de l'homme, le Secrétaire général de l'ONU et les structures équivalentes qu'on retrouve à l'échelon régional.

Pour l'instant, je vais me limiter à la protection des droits de la personne assurée par les traités, peut-être parce qu'il me sera plus facile d'apporter une réponse quantifiable à la question comment le Canada se débrouille-t-il et que devrait-il faire de plus?

Nous avons bien sûr signé les principaux traités de l'Organisation des Nations Unies. Je pense d'ailleurs que Mme Bayefsky vous en a parlé tout à l'heure. Il est question du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de la Convention relative au statut de réfugié, de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, de la Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, de la Convention relative aux droits de l'enfant et, plus récemment, du Statut de Rome accordé au Tribunal pénal international, lequel n'est pas encore entré en vigueur.

À l'occasion de ces ratifications, nous avons été sujets à l'évaluation périodique de six organes experts des Nations Unies. Nous avons aussi accepté que deux de ces organes — le Comité des droits de l'homme et le Comité contre la torture — soient habilités à recevoir des plaintes de particuliers estimant que leurs droits ont été enfreints en vertu, soit du Pacte relatif aux droits civils et politiques, soit de la Convention sur la torture. Ces deux organes ont émis des avis portant sur des sujets préoccupants dans le domaine des droits de la personne au Canada.

Cependant, le Canada n'a toujours pas reconnu deux autres organes investis également du pouvoir de recevoir des plaintes individuelles. Le premier s'occupe de la Convention relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Le Canada a ratifié la convention en 1970 mais, à l'époque, il n'a fait aucune déclaration en vertu de l'article 14 stipulant que les plaintes individuelles pourraient être portées contre le Canada en cas d'infraction supposée à cette convention. Pour l'instant, 29 autres pays l'ont signée et ont reconnu les pouvoirs du comité d'entendre des plaintes individuelles.

Le 31 mars dernier, après la ratification de la convention et à l'approche de la conférence mondiale contre le racisme qui se déroulera cet été, Amnesty Internationale a incité le Canada à reconnaître les pouvoirs du comité d'accueillir des plaintes individuelles. Cela permettrait d'apporter d'importants remèdes internationaux, notamment dans le cas des peuples autochtones du Canada.

Par ailleurs, le Canada n'a toujours pas reconnu le même pouvoir d'entendre des plaintes individuelles au comité chargé de l'application du protocole facultatif relatif à l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Ce protocole facultatif et le pouvoir d'entendre des plaintes individuelles ne sont entrés en vigueur qu'en décembre de l'année dernière. Le comité est donc loin des 31 années d'histoire du Comité sur la discrimination raciale. Plusieurs États ont réagi très rapidement et l'ont signé. Déjà, 18 pays l'ont ratifié et ont accepté les pouvoirs associés à la formulation de plaintes individuelles.

The optional protocol would provide an option for women who believe their rights under the Convention on the Elimination of Discrimination Against Women have been violated. In both instances, allowing complaints to be made opens up new avenues of human rights protection for individuals in Canada. It also sends an important message of leadership to other states and allows Canada to effectively and decisively press them to follow suit and similarly recognize the power of individual complaint.

I would also like to highlight for you three UN-level human rights treaties to which Canada has not yet signed on. I have acknowledged the number of important treaties that Canada has accepted, but there are three that I would like to bring to your attention that it has not.

The first is the Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights. This document aims to abolish the death penalty worldwide. It was adopted in 1989 and came into force 10 years ago. There are 44 states that have ratified that document, but Canada has not yet ratified it. Conventional thinking was that perhaps one of the major reasons that Canada was reluctant to do so was because of our extradition law. We are an abolitionist state when it comes to the death penalty, but until recently Canadian law has allowed individuals to be extradited to countries where they would face the death penalty. The Supreme Court of Canada earlier this year clarified the law on that point and has said that can no longer happen.

In our view, therefore, it is time for Canada to take the final step and sign on to that document. In many ways Canada asserts important leadership worldwide around the death penalty issue. The fact that Canada has not yet signed this document is a glaring omission and there is no reason that it cannot go ahead now that the Supreme Court has issued its ruling.

A second treaty, to which Canada has not yet signed on, is the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. The migrant workers convention was adopted in 1990. At the present time, however, there are only 16 state parties to this treaty. Twenty must sign on to it before that convention will actually legally come into force, so it is not yet in force. Therefore, the important protections that it can provide to migrant workers worldwide are not yet available to migrant workers. That in itself is an important reason for Canada to sign on. It would be an important contribution toward strengthening protection worldwide. Equally important, of course, is the fact that large numbers of people, legal and underground, are migrant workers in Canada. They experience a wide range of human rights problems and could benefit from a strengthened international system for the protection of their rights.

The third UN treaty that Canada has not signed is the Convention Relating to the Status of Stateless Persons. That convention was adopted in 1954 and came into force in 1960. Forty-nine other states have ratified that treaty. Stateless persons are among the most overlooked, neglected and thus most

Le protocole facultatif donnerait la possibilité aux femmes qui estiment avoir été brimées dans leurs droits en vertu de la Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Dans les deux cas, le fait de permettre le dépôt de plaintes donnerait lieu à une meilleure protection des droits individuels de la personne au Canada. Ce faisant, nous montrerions aux autres pays notre intention de jouer un rôle de chef de file et nous pourrions les inciter à emboîter le pas et à reconnaître, eux aussi, le pouvoir des comités d'entendre des plaintes individuelles.

Je vais également vous parler de trois traités onusiens de défense des droits de l'homme que le Canada n'a pas encore signés. Nous avons ratifié plusieurs traités importants, mais il y en a trois sur lesquels je tiens à attirer votre attention et que le Canada n'a pas intégrés.

Vient d'abord le deuxième protocole facultatif du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ce document est destiné à abolir la peine capitale dans le monde. Il a été adopté en 1989 et est entré en vigueur il y a 10 ans. Quarante-quatre États l'ont ratifié, mais pas le Canada. Les gens pensent en général que le Canada a surtout hésité à le signer à cause de sa loi d'extradition. Nous sommes en faveur de l'abolition de la peine de mort, mais jusqu'à récemment notre droit permettait d'extrader des individus vers des pays où ils risquaient d'être soumis à la peine de mort. Plus tôt cette année, la Cour suprême a clarifié le droit à cet égard et a dit que tel ne pouvait plus être le cas.

Selon nous, il est donc temps que le Canada fasse le dernier pas et signe ce document. À bien des égards, le Canada est un important leader dans le monde sur la question de la peine de mort. Le fait que nous n'ayons pas encore signé ce document est une grave omission qui ne s'explique pas depuis la décision rendue par la Cour suprême.

Le deuxième traité que le Canada n'a pas encore signé est la Convention internationale relative à la protection du droit des travailleurs migrants et des membres de leurs familles. La Convention sur les travailleurs migrants a été adoptée en 1990 mais, jusqu'ici, seuls 16 États membres y ont adhéré. Elle doit être signée par 20 États membres avant de pouvoir entrer en vigueur. Ce faisant, les travailleurs migrants du monde entier ne peuvent encore pas bénéficier des protections associées à cette convention. Il s'agit là d'une importante raison pour laquelle le Canada devrait la signer. Nous contribuerions ainsi de façon marquée au renforcement de la protection de ces travailleurs dans le monde entier. Bien sûr, il ne faut pas oublier que cette convention concerne aussi un grand nombre de travailleurs migrants au Canada, légaux et illégaux. Ces gens là, qui se heurtent à tout un éventail de problèmes sur le plan des droits de la personne, bénéficieraient d'un renforcement du système international destiné à protéger leurs droits.

Le troisième traité de l'ONU que le Canada n'a pas encore signé est la Convention relative au statut des apatrides. Cette convention a été adoptée en 1954 et elle est entrée en vigueur en 1960. Quarante-neuf autres États l'ont ratifiée. Les apatrides constituent le groupe le plus négligé et le plus vulnérable au

vulnerable groups of people in the world, for they do not have a state to stand behind them and protect and defend their rights.

While the numbers of stateless persons are obviously much larger in other parts of the world, a number of such people are in or travel to Canada. It is time that Canada take steps to ensure that it is doing its part to ensure their protection.

That is at the UN level. I also want to draw your attention to another very important forum, and that is the Organization of American States. Canada received a lot of attention while the Summit of the Americas was in Quebec City, and also last year when we hosted the general assembly of the Organization of American States in Windsor. We have been part of the OAS for 11 years now. In those 11 years, Canada has not yet ratified any of the OAS human rights treaties.

That does not mean that Canada escapes OAS human rights scrutiny. One of the OAS's important bodies, the Inter-American Commission on Human Rights, has jurisdiction to monitor human rights concerns in the country and to hear individual complaints. Along with the UN Human Rights Committee and UN Committee Against Torture, it becomes the third international body that has the power to hear individual complaints against Canada.

There is so much more that Canada could do to deepen and strengthen its human rights participation in the OAS system. Six human rights documents are in need of Canada's signature and ratification.

First and foremost is the American Convention on Human Rights. It was adopted in 1969 and came into force in 1978. Twenty-two of the OAS's 34 active members have signed that convention. Notably, all of those missing are English-speaking countries: Canada, the United States and all but one of the English-speaking countries in the Caribbean. As a result, a lamentable divide has been created between the Latin American countries on one hand and North America and the Caribbean on the other.

What would Canadian ratification mean? Here at home it would bolster the ability of the Inter-American Commission on Human Rights to monitor Canada's record and hear complaints. It would also open up the possibility that the Inter-American Court on Human Rights should hear cases involving Canada. That would certainly be good for Canadians who feel aggrieved by Canadian action or inaction.

More importantly, Canadian ratification would give Canada the ability to be a strong leader in the Western hemisphere at a time when the OAS human rights mechanisms are weak and under-supported. It would provide OAS with a greater ability to push ahead with a positive reform agenda and enable it to encourage, for instance, Caribbean states to come on board. It would enable it to take steps to ensure that while the Americas are charging ahead with integration on the trade front, they do not

monde, car aucun État n'est là pour les protéger ni pour défendre leurs droits.

Bien que le nombre d'apatrides soit évidemment plus important dans d'autres parties du monde, il y en a tout de même qui résident au Canada ou qui y transitent. Il est temps que le Canada prenne les mesures voulues et fasse sa part pour assurer leur protection.

Voilà pour ce qui est de l'ONU. Je voulais aussi attirer votre attention sur une autre tribune très importante, je veux parler de l'Organisation des États américains. Le Canada a fait l'objet d'une importante attention lors du Sommet des Amériques à Québec, et l'année dernière aussi quand nous avons accueilli l'assemblée générale de l'Organisation des États américains à Windsor. Nous faisons partie de l'OEA depuis 11 ans maintenant, mais nous n'avons pas encore ratifié de traité de l'OEA sur les droits de la personne.

Cela ne veut pas dire que le Canada échappe à l'examen de l'OEA sur le plan des droits de la personne. Un important organe de cette organisation, la Commission interaméricaine des droits de l'homme, a compétence pour s'occuper des droits de l'homme dans les pays membres et entendre les plaintes individuelles. Ainsi, aux côtés du Comité des droits de l'homme et du Comité contre la torture de l'ONU, il est le troisième organe international investi des pouvoirs voulus pour accueillir des plaintes individuelles contre le Canada.

Le Canada pourrait faire encore plus pour accroître et renforcer sa participation au système de protection des droits de la personne de l'OEA. Six documents sur les droits de l'homme attendent encore la signature et la ratification du Canada.

Il y a d'abord la Convention américaine relative aux droits de l'homme qui a été adoptée en 1969 et est entrée en vigueur en 1978. Vingt-deux autres des 34 membres actifs de l'OEA ont signé cette convention. Les pays qui ne l'ont pas fait sont ceux de langue anglaise: le Canada, les États-Unis et tous les pays anglophones des Antilles, à l'exception d'un seul. Ce faisant, on a créé un regrettable fossé entre les pays d'Amérique latine, d'un côté, et les pays d'Amérique du Nord et des Antilles, de l'autre.

Que signifierait la ratification de ce texte par le Canada? Chez nous, nous pourrions renforcer la capacité de la Commission interaméricaine des droits de l'homme de contrôler nos réalisations au chapitre des droits de la personne et d'entendre des plaintes individuelles. Nous ferions, par ailleurs, en sorte que le Tribunal interaméricain des droits de l'homme puisse entendre des causes concernant le Canada. Nous rassurerions ainsi les Canadiens et les Canadiennes qui sont affectés par l'action ou plutôt par l'inaction du Canada.

Plus important encore, la ratification par le Canada nous donnerait la possibilité de devenir un chef de file dans l'hémisphère occidental à une époque où les mécanismes de défense des droits de l'homme de l'OEA sont encore faibles et ne bénéficient pas d'un appui marqué. L'OEA serait plus en mesure d'insister pour faire adopter un programme de réforme positive et pour encourager, par exemple, les États des Antilles à se joindre aux signataires. Nous aiderions l'Organisation à prendre des

charge ahead with disintegration on the human rights front. There is a very worrying disjuncture between the two trends within the Americas that needs attention, and Canada could play an important bridging role there.

What is the obstacle? Many of you may know the answer to this question already, and it is a controversial one, I will admit. It is Article 4 of that convention.

The most important provision, arguably, in any human rights treaty is the right to life. Article 4 of the American convention states that the right to life shall begin "in general" from the moment of conception. That obviously raises questions as to Canada's current law on a Charter-protected right to access to abortion. Women's groups and others in Canada have, therefore, expressed their concern that Canadian ratification must not put that right in jeopardy.

Women's groups in other parts of the Americas have indicated that Canadian ratification would be of tremendous assistance in their own struggles to secure a similar right in the many other parts of this hemisphere where it simply does not exist.

Amnesty International itself does not take a position on abortion rights as part of our human rights program. However, we have pointed out to the government that there is clear evidence, including evidence from the Inter-American Commission on Human Rights itself, that the words "in general" do mean that a state is not barred from maintaining freedom of choice, if it so desires.

We have also endorsed a number of proposals that have been made as to reservations or statements of understanding that could accompany Canadian ratification of that convention and thus maintain the state of Canadian law on that issue. In particular, we have highlighted and endorsed one made by Professor Rebecca Cook of the University of Toronto who has formulated a very powerful equality rights and reproductive health framework for a statement of understanding which could accompany Canadian ratification.

All of this information and much more with respect to Canadian ratification of that convention is before the federal and provincial governments and has been for some time. The options are clear. The need for ratification continues to be pressing at a time when alarming human rights violations continue throughout this hemisphere. I would suggest that this committee's attention to the question of Canadian ratification of that convention could play an important role because it has been very difficult to receive public, open attention to the issue. It comes back to points that were being made in the previous presentation that the one body charged with responsibility for considering Canadian ratification of treaties such as this, the continuing committee, does so behind closed doors. We and others have made explicit requests to come and just address that committee — not engage in dialogue, but just

mesures pour éviter que les Amériques ne fonce à toute vapeur sur le front de l'intégration du commerce en provoquant une désintégration des droits de la personne. On constate actuellement, dans les Amériques, une disjonction très nette entre deux tendances, phénomène qui mérite notre attention et à propos duquel le Canada pourrait jouer un rôle unificateur.

Qu'est-ce que nous empêche de signer cette convention? La plupart d'entre vous connaissent déjà la réponse à cette question, une réponse controversée, je le reconnais. Il s'agit de l'article 4.

On peut affirmer que la disposition la plus importante d'un traité sur les droits de la personne est le droit à la vie. L'article 4 de la convention américaine stipule que le droit à la vie commence «en général», dès le moment de la conception. Cela ne va pas sans soulever des problèmes relativement au droit à l'avortement actuellement garanti dans la Charte canadienne. Des groupes de femmes et d'autres ont craint que la ratification de cette convention par le Canada ne remette ce genre de droit en question.

Les groupes de femmes dans d'autres parties des Amériques ont indiqué que la ratification, par le Canada, les aiderait beaucoup dans leur combat pour obtenir des droits identiques, ailleurs dans l'hémisphère.

Amnistie Internationale n'a pas de position relativement au droit à l'avortement dans le cadre de ses programmes de défense des droits de l'homme. Cependant, nous avons souligné au gouvernement que certaines des indications, notamment en provenance de la Commission interaméricaine des droits de l'homme elle-même, nous poussent à croire que l'expression «en général» ne veut pas dire qu'un État ne pourra pas maintenir la liberté de choix, s'il le désire.

Nous avons également avalisé plusieurs propositions visant à émettre des réserves ou à établir un protocole d'entente latéral pour maintenir la loi canadienne sur le sujet. Nous avons retenu et appuyé la proposition du professeur Rebecca Cook, de l'Université de Toronto, qui porte sur un cadre très valable de droit à l'égalité et de santé génésique qui accompagnerait la ratification par le Canada.

Les gouvernements fédéral et provinciaux disposent de toute cette information, et plus encore, depuis fort longtemps. Les options sont claires. Il existe encore un besoin pressant de ratifier cette convention à une époque où d'inquiétantes violations des droits de la personne continuent à être signalées dans notre hémisphère. Je pense que l'attention que le Canada pourrait susciter en ratifiant cette convention aurait un certain poids, parce que ce texte n'a pas bénéficié de l'attention générale du public. Cela nous ramène à ce qui a été dit lors de l'exposé précédent, à savoir que le seul organisme chargé de se pencher sur la ratification de tels traités par le Canada, c'est-à-dire le Comité permanent, travaille derrière des portes closes. Nous avons, comme d'autres, explicitement demandé à comparaître devant ce comité — non pas pour polémique, mais pour lui faire part de cet

to address the committee on this particular point — and we have been told that that is not possible and that there is no option for that kind of public access.

Two other important OAS human rights instruments flow from the American Convention on Human Rights. One deals with the death penalty, and again, Canada has not ratified it. The other is a document known as the San Salvador Protocol that deals with economic, social and cultural rights. It is in some respects similar to the equivalent UN treaty dealing with those rights, but there is a very interesting additional element that comes out of this protocol.

The right to form and join trade unions and the right to education in the protocol offers an option for individual complaints to be made with respect to violations of those two rights. That is a remedy that simply does not exist at the present time at the international level. There are ongoing discussions and efforts to consider opening that up at the UN level, but here at the OAS level, at least with respect to two rights in that domain, an existing option would allow individual complaints to be made.

The other three OAS human rights treaties deal with specific theme areas. One is on violence against women. Only four of the 34 states in the OAS have not ratified that treaty: Canada, the United States, Jamaica and Surinam. There is also an OAS treaty dealing with torture that in many respects is equivalent to the UN treaty. A third one deals with disappearances. Although there is some effort underway to move towards a UN-level treaty dealing with disappearances, there is not one at present. The OAS treaty, therefore, has quite an important international dimension to it.

I apologize for being somewhat longwinded in all of that. However, I have put in front of you 11 suggestions with respect to ratification at the international and regional level. I have also offered two individual complaint mechanisms which Canada's attention should be directed to: the racial discrimination convention and discrimination against women, and, at the UN or OAS level, nine treaties and/or protocols which Canada has not yet accepted.

Having made that plea for Canada to sign on to quite a number of documents and encouraged you to add your voice to that call, the third point is to consider what Canada has done with respect to the treaties it has already ratified. This area is challenging. Some international obligations have been specifically enacted in Canadian law. As discussed in depth in the previous presentation, only through those means do those obligations become directly enforceable in Canadian courts and before Canadian tribunals. Otherwise, they serve as interpretative aids in applying the Charter and other domestic laws.

Canada does take ratification seriously. I do not want to suggest that this is not the case. Canada does engage in fairly comprehensive legal analysis and reform when taking that step. The recent legislation adopted to accompany Canada's ratification

aspect — et l'on nous a dit que ce n'était pas possible, qu'aucun accès public n'était prévu.

Deux autres instruments très importants de l'OEA découlent de la Convention américaine sur les droits de l'homme. Le premier est celui qui concerne la peine de mort, que le Canada n'a pas ratifié non plus. L'autre est un document connu sous le titre de Protocole de San Salvador, qui porte sur les droits économiques, sociaux et culturels. À certains égards, il est l'équivalent du traité de l'ONU concernant les mêmes droits, mais il comporte un élément supplémentaire intéressant.

Il s'agit du droit de mettre sur pied un syndicat et d'en faire partie ainsi que du droit à l'éducation qui, dans le protocole, font l'objet d'un processus de plaintes individuelles dans les cas de non-respect. Ce genre de recours n'existe actuellement pas à l'échelon international. On s'efforce de faire la même chose au niveau de l'ONU, mais la possibilité de loger des plaintes individuelles en cas d'infraction aux droits dans les domaines que j'ai mentionnés existe déjà à l'OEA.

Les trois autres traités de l'OEA concernant les droits de l'homme portent sur des domaines bien précis. Le premier est celui de la violence faite aux femmes. Quatre pays membres de l'OEA seulement sur 34 l'ont ratifié: le Canada, les États-Unis, la Jamaïque et le Suriname. Il y a également le traité de l'OEA qui porte sur la torture et qui, à bien des égards, ressemble à celui de l'ONU. Un troisième concerne les disparitions. Malgré les efforts déployés au niveau de l'ONU pour se doter d'un traité sur les disparitions, il n'en existe actuellement pas dans le système onusien. Le traité de l'OEA revêt donc une dimension internationale importante.

Je suis désolé de m'étendre autant sur ce sujet. Quoi qu'il en soit, je vous soumets 11 suggestions relativement à la ratification des traités internationaux et régionaux. Je propose également que le Canada s'intéresse à deux mécanismes de plaintes individuelles: la Convention pour l'élimination de la discrimination raciale, à quoi il faut rajouter, à l'échelon de l'ONU ou de l'OEA, neuf traités ou protocoles que le Canada n'a pas encore acceptés.

Après avoir lancé cet appel pour que le Canada signe tous ces documents et après vous avoir incités à vous joindre à cet appel, je veux attirer votre attention sur un troisième aspect: qu'a fait le Canada relativement aux traités qu'il a déjà ratifiés? Voilà une question provocante. Certaines obligations internationales du Canada ont déjà été spécifiquement incluses dans notre droit. Comme il en a déjà été question en profondeur dans le témoignage précédent, il s'agit là de la seule façon pour les tribunaux canadiens de faire directement appliquer ces obligations. Sinon, elles ne sont que des aides à l'interprétation du droit international dans l'application de la Charte et des autres lois nationales.

Le Canada prend très au sérieux la question de la ratification. Loin de moi l'idée de laisser entendre le contraire. Le Canada se livre à un travail d'analyse et de réforme juridique très complet quand il se livre à de tels exercices. La loi récemment adoptée par

of the Rome Statute of the International Criminal Court is a fine example of that.

The problem is the matter of ratification and discussions with respect to any accompanying challenges or problems coming before the continuing committee. It is there that questions of necessary legal reform may be discussed, but the committee is not public. As I have highlighted with our own example, it is impossible for NGOs and other interested commentators and observers to have any access to that committee. It does not possess the necessary political clout to deal with some of the difficult controversial issues which sometimes arise. For example, the American Convention on Human Rights will need a political decision at some point as to whether Canada is prepared to go ahead with that and how.

That happens against a backdrop within which it has now been well over a decade since Canadian political leaders at the federal, provincial and territorial levels have gathered — even at the ministerial level — to discuss human rights issues. It is an exercise long overdue and it should be something that becomes a regular part of the landscape in Canada.

While we do not know much of the continuing committee's deliberations, we do know that the degree to which legal obligations that are included in treaties are specifically made part of Canadian law is very uneven. One recent example, just a few weeks ago, was when the Supreme Court of Canada was asked to look at the state of Canadian law with respect to an important Canadian human rights obligation, notably Article 3 of the Convention Against Torture. This provision indicates that no one, at any time, in any circumstances, should be deported, expelled or extradited to a country where that person is at risk of being tortured. Canada ratified that convention in 1987 and has never specifically enacted the provision into Canadian law. To some degree, our refugee protection standards overlap it and provide the necessary remedies, but there is a considerable area where the overlap is not there, most notably, in difficult cases where individuals have been accused of some sort of criminality, possible involvement in human rights violations or terrorism. That issue has come before the Supreme Court of Canada.

The failure to be explicit, however, about that international obligation in Canadian law has meant complicated and time consuming Charter litigation, up and down numerous levels of court. Advocates seek to create innovative and often radical remedies to enforce an international obligation which is clearly binding upon Canada, but for which there is no obvious body within the Canadian judicial or administrative system to look to for enforcement.

Increased parliamentary scrutiny of those sorts of examples through bodies such as this in the lead-up to ratification immediately following ratification and on an ongoing basis when legal reform happens with existing Canadian laws would ensure that attention is always being paid to the implications of these obligations for Canadian law. When law reform is undertaken, is that law reform attentive to existing human rights obligations?

le Canada à l'occasion de la ratification du Statut de Rome accordé au Tribunal pénal international en est un excellent exemple.

Le problème touche à la ratification et aux discussions associées aux remises en question des problèmes soulevés devant le Comité permanent. C'est là qu'il faudrait débattre des réformes juridiques nécessaires, mais ce comité n'est pas public. Comme je l'ai souligné dans l'exemple qui nous intéresse, les ONG et les autres commentateurs et observateurs intéressés ne peuvent avoir accès à ce comité. Celui-ci n'a pas le poids politique nécessaire pour composer avec certains des problèmes controversés qui se posent à l'occasion. Par exemple, la Convention américaine sur les droits de l'homme devra faire l'objet d'une décision politique à un moment donné, car il faudra établir si le Canada est disposé à y adhérer et comment il le fera.

Tout cela intervient alors qu'il y a plus de 10 ans que les responsables politiques canadiens aux échelons fédéral, provinciaux et territoriaux ne se sont pas réunis — même pas au niveau des ministres — pour parler des questions de droits de la personne. Il est temps de le faire, et ce genre d'activité devrait même devenir une habitude au Canada.

Nous ne savons pas vraiment ce qui se dit au Comité permanent, mais une chose est sûre, c'est que la prise en compte par le Canada des obligations juridiques découlant des traités, est très inégale. Récemment, c'est-à-dire il y a quelques semaines à peine, la Cour suprême du Canada a été invitée à examiner l'état du droit canadien relativement à une importante obligation qui nous incombe en matière de droits de la personne, c'est-à-dire l'article 3 de la Convention contre la torture. Cette disposition précise que nous ne devons absolument pas déporter, expulser ou extraditer une personne risquant d'être torturée dans le pays où elle va se retrouver. Le Canada a ratifié la convention en 1987 et n'a encore adopté de disposition juridique liée à cette convention. Nos normes en matière de protection des réfugiés recoupent les dispositions internationales dans une certaine mesure et apportent donc un recours nécessaire, mais il y a tout un domaine où il n'y a pas de recoupement, plus précisément dans les cas difficiles où les personnes ont été accusées de crimes, de violation des droits de la personne ou d'actes terroristes. Cette question a donc été portée à l'attention de la Cour suprême du Canada.

Comme nous n'avons pas adopté de texte explicite, dans le droit canadien, quant à nos obligations internationales, nous avons été confrontés à des litiges complexes en vertu de la Charte, litiges qui ont pris du temps à différentes instances juridiques. Les avocats cherchent à apporter des remèdes novateurs et souvent radicaux pour faire respecter les obligations internationales qui incombent très nettement au Canada, mais pour lesquelles il n'existe pas d'organisme d'application au sein du système judiciaire ou administratif canadien.

Si le Parlement était appelé à effectuer un examen plus serré de ces cas-là, par le truchement d'organismes dédiés — avant la ratification, tout de suite après la ratification et, de façon permanente, à l'occasion de la réforme des lois du Canada — nous parviendrions à ne jamais perdre de vue les conséquences de ces obligations pour le droit canadien. Quand on change une loi, est-on certain que le texte modifié est respectueux de nos

The degree to which that happens at the present time is uneven and, in many instances, non-existent.

The last area I wanted to touch on was international criticism of Canada's human rights record. Canada has not escaped criticism on our human rights record, our "good guy" reputation notwithstanding. In the last two and a half years, bodies such as the Committee Against Torture, in November of last year, the Inter-American Commission on Human Rights, in an early 2000 study dealing specifically with Canada's refugee system and the United Nations Human Rights Committee in 1999 have all raised a number of concerns about Canada's record in a number of human rights areas.

It is by no means clear what mechanisms exist and are used by the government to respond to the recommendations made by bodies such as those. I have never seen, for example, a publicly-accessible action plan outlining the government's plans to address these concerns. In the course of ongoing law reform that follows such recommendations, some of the points may be dealt with but others not. It often seems rather accidental.

A current example is the recommendation made last November by the United Nations Committee Against Torture that Canada establish an independent body to receive and investigate complaints of torture and ill treatment. The committee indicated that such a body would, in particular, be able to deal with complaints originating with Aboriginal peoples, but also to deal more broadly with such issues.

Eight months after that recommendation, I am not aware of any kind of public reaction from the government to that recommendation. I have certainly not yet seen any signs of what process may or may not be established to consider the means by which Canada can act to take steps to comply with that recommendation.

As a result, we have decided that we will now move to the step of mounting a public campaign to build pressure to ensure that Canadians are aware of an important recommendation that an international body has made with respect to our human rights record and to try to draw in a broader range of people for campaigning for compliance to that recommendation.

This plays out as well in individual cases. In 1999, the United Nations Human Rights Committee recommended that Canada ensure that a full public inquiry be held into the 1995 shooting death of Dudley George by the Ontario Provincial Police at Ipperwash Provincial Park in Ontario. Since then we have written to the federal government asking what it is doing to comply with that recommendation made by the United Nations body. The response has been that the federal government considers it to be a matter of provincial responsibility because the Ontario Provincial Police were responsible for pulling the trigger. The provincial government, of course, insists that international human rights bodies are the federal government's domain.

obligations en matière de droits de la personne? Jusqu'ici, nous n'avons pas été très cohérents sur ce plan et, dans bien des cas, nous n'y apportons même aucune attention.

La dernière question dont je veux vous entretenir concerne les critiques internationales adressées au Canada sur le plan de ses réalisations en matière de droits de la personne. Le Canada n'a pas échappé aux critiques à cet égard, même si nous avons la réputation d'être un «bon gars». Dans les 36 derniers mois, des organismes comme le Comité contre la torture — en novembre de l'an dernier — la Commission interaméricaine des droits de l'homme — au début de l'an 2000 dans une étude qui a porté sur le statut de réfugié au Canada — et le Comité des droits de l'homme des Nations Unies — en 1999 — ont tous fait état de préoccupations relativement à la fiche de route du Canada dans le domaine des droits de la personne.

On ne sait pas exactement de quel mécanisme le gouvernement dispose, ni s'il s'en sert, pour répondre aux recommandations des organes internationaux. Par exemple, je n'ai jamais vu de plan d'action public décrivant ce que le gouvernement entend faire pour donner suite aux préoccupations exprimées. Dans le cadre de la réforme juridique permanente qui découle de telles recommandations, il arrive que certains aspects soient pris en compte, mais pas tous. Très souvent, les choses se font par accident.

Prenons l'exemple récent de la recommandation du Comité des Nations Unies contre la torture, en novembre dernier, recommandation qui invitait le Canada à mettre sur pied un organisme indépendant pour faire enquête au sujet des plaintes de torture et de mauvais traitements. Le comité a indiqué qu'un tel organisme pourrait principalement se charger des plaintes émanant des Autochtones, mais qu'il s'occuperait aussi de la question de la torture de façon générale.

Huit mois après cette recommandation, je n'ai pas entendu parler de réaction publique par le gouvernement. Je n'ai rien vu indiquant qu'un processus quelconque a été enclenché par lequel le Canada envisagerait de se conformer à la recommandation.

Ce faisant, nous avons décidé d'organiser une campagne publique pour que les Canadiennes et les Canadiens soient au courant de cette recommandation importante formulée par un organe international relativement à nos réalisations sur le plan des droits de la personne, et pour mobiliser le plus grand nombre de personnes possible afin d'inciter le gouvernement à se conformer à cette recommandation.

Cela rejoint tout à fait nos préoccupations relativement aux plaintes individuelles. En 1999, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a recommandé que le Canada tienne une enquête publique au sujet de la mort de Dudley George, qui a été abattu par la police provinciale de l'Ontario dans le parc provincial d'Ipperwash. Depuis, nous avons écrit au gouvernement fédéral pour lui demander ce qu'il entendait faire afin de se conformer à la recommandation de l'organe des Nations Unies. Dans sa réponse, il nous dit estimer qu'il s'agit là d'une responsabilité provinciale, parce que ce sont des policiers provinciaux qui ont appuyé sur la gâchette. Bien sûr, le gouvernement provincial insiste sur le fait que les organes

This tension is one that came out in the previous presentation as well. It is of crucial importance. Human rights protection cannot be a matter of federal-provincial buck passing. There needs to be a coordinated effort, which means serious political will at all levels of government that stands behind such an initiative to ensure a concerted effort is made to comply with all recommendations made to Canada, regardless of which level of government is responsible.

Those are my initial offerings to you on the question of Canada's engagement with the international human rights system. I look forward to further interaction as you move forward and start to deal with those areas in greater depth.

I would be pleased to deal with any questions or comments or engage in any discussion you may wish to pursue now.

Senator Watt: I have listened with great interest to what has been brought forward. I cannot help raising some questions that I feel should be a part of our committee agenda.

In a state, residents of that state have their government to represent them. However, that situation does not exist in the case of Aboriginal people. We had a state once but it has since been taken away. We are still trying to deal with that even after so many years.

It puts you in the position of having to ask, "Where do you get protection? Where is the machinery to protect your rights no matter how different those rights may be from other rights?" It is linked to the fact that the machinery of the government would rather see the problem go away than recognize that the problem exists. That is the consensus of Aboriginal people in this country. Even though we try to see the light at the end of the tunnel in order to keep on going, it is difficult to see the light when we do not have instruments of our own to protect us. I am speaking not at the international level, but within the regional and national level for interactions between the nation and the regions.

The system cannot be allowed to continue without dealing with those crucial issues. It is critical that section 35 be developed. That section is not finished. It might serve us well to go to the Supreme Court for a ruling on how to align ourselves with the state. Since we do not have a state or government of our own, we must rely on the state. We rely on a government that is foreign to us. At the same time, that government regards us as a foreign body. In other words, it does not fully appreciate and recognize the differences that exist between us.

How do we deal with this? A further ruling required from the Supreme Court. The politicians need to go one step further and agree that we do have those rights. We are sending a message to the international community that Canada is not taking care of its Aboriginal people. We need to find a solution to bring Canada

international de défense des droits de la personne ne doivent traiter qu'avec le gouvernement fédéral.

Il a été question, dans le témoignage précédent, de ce genre de tension qui revêt une importance cruciale. On ne peut pas traiter la question de la protection des droits de la personne en se repassant ainsi la patate chaude entre gouvernements provinciaux et gouvernement fédéral. Il faut adopter une stratégie coordonnée, ce qui veut dire qu'il faut déployer un véritable effort sur le plan politique, par tous les ordres de gouvernement, pour se conformer à toutes les recommandations adressées au Canada, peu importe le palier de gouvernement qui devra se charger de la mise en oeuvre.

Voilà mes premières remarques sur la question de l'engagement du Canada vis-à-vis du système international des droits de la personne. Je serai heureux de continuer à collaborer avec vous dans votre travail d'exploration de la question.

Je suis disposé à répondre à vos questions ou à échanger avec vous, si vous le désirez.

Le sénateur Watt: J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt ce que vous venez de nous dire et je ne peux m'empêcher de soulever certaines questions qui, selon moi, devraient faire partie du mandat du comité.

Les résidents d'un État sont représentés par leur gouvernement. Cependant, tel n'est pas le cas des Autochtones. Nous avons déjà eu un État, mais on nous l'a pris. Voilà bien des années que nous essayons de régler ce problème, mais nous n'avons toujours pas abouti.

Nous nous retrouvons dans la position où nous devons nous demander où sont nos protections. Où est la machinerie qui va protéger nos droits, peu importe que ces droits soient différents de ceux des autres? Tout cela tient au fait que l'appareil gouvernemental préférerait que ce problème disparaisse de lui-même, problème dont il ne veut d'ailleurs pas reconnaître l'existence. C'est ce que disent généralement les Autochtones au Canada. Nous pouvons toujours essayer de chercher la lumière au bout du tunnel, pour nous inciter à continuer, mais c'est très difficile quand on ne dispose pas des instruments nécessaires pour assurer notre protection. Je ne parle pas ici de ce qui se passe à l'échelon international, mais plutôt à l'échelon régional et national, je parle des interactions entre la nation et les régions.

On ne peut pas laisser ainsi le système continuer à passer à côté de ces questions cruciales. Il est essentiel de se doter d'un article 35. Cet article n'est pas au point. Il pourrait aussi nous servir à aller devant la Cour suprême pour réclamer une décision afin de pouvoir nous aligner sur l'État. Comme nous n'avons pas d'État ou de gouvernement pour nous représenter, nous devons nous en remettre à l'État canadien. Nous nous en remettons à un gouvernement qui, pour nous, est un gouvernement étranger. De son côté, le gouvernement du Canada nous considère, nous aussi, comme des étrangers. Autrement dit, le gouvernement ne reconnaît pas pleinement les différences qui existent entre nous.

Comment régler ce problème? Il faut de nouveau se tourner vers la Cour suprême. Les politiciens doivent faire un pas de plus et reconnaître que nous avons des droits. Le message que nous adressons à la communauté des nations, c'est que le Canada ne s'occupe pas de ses peuples autochtones. Il nous faut trouver une

back to where it used to stand before. Ever since we negotiated section 35, it has been a downhill battle. We are no longer moving up; we are going further down, deeper and deeper into being perceived by the general public as costly to society. That does not have to be. How would you deal with that?

Mr. Neve: I share many of your concerns. My reaction and response is more internationally focused than nationally in the sense that my expertise does not so much lie with respect to Supreme Court rulings in this area, but with what is or is not happening at the international level. Professor Bayefsky also highlighted the theme that emerges from the various international bodies that examine Canada's record of compliance with our existing human rights obligations.

It has been stated that Amnesty does not rank and compare human rights concerns, but in the words of many of those tribunals or bodies, the treatment of Aboriginal peoples is Canada's most pressing human rights situation.

A number of the existing bodies do have some ability to make recommendations with respect to how that situation can be improved. Those mechanisms, those bodies and treaties are not specific to indigenous peoples. They are broad, generic human rights treaties, perhaps as broad as dealing with all civil and political rights or even a more specific treaty, such as one dealing with torture, or women's equality. For very particular and sometimes different needs the reality and historical context of indigenous peoples are simply not reflected in those documents.

That is why for many years indigenous peoples who are very active at the UN level and also within the Organization of American States, have pushed for there to be instruments within the system which respond to the reality of indigenous life. It has been a long haul. A draft declaration on the rights of indigenous peoples has been slowly working its way through the UN system. In many ways that would give fulsome and vibrant expression to those different, unique and important needs of indigenous peoples, not only in Canada but worldwide. The declaration would highlight the indigenous peoples connections to the land and reflect the fact that in many instances they are not a minority that has come after the fact, but were the first dwellers in that land. Indigenous peoples' rights therefore should be considered separately and not be lumped in with other minorities. This committee might want to turn some attention to this area.

I have not followed the declaration in depth, but there are a number of people in Canada who have. It is making very slow progress. I hear conflicting assessments on Canada's position. Occasionally, I hear that Canada has asserted some positive leadership and helped to move things forward. At other times I hear the opposite. Once we have a document of that kind, even though it is not a treaty, it will become an important measuring

solution pour ramener le Canada là où il était avant. Depuis que nous avons négocié l'article 35, nous sommes obligés de mener une bataille acharnée. Nous n'avancons plus, nous reculons et la population en général nous considère de plus en plus comme un élément coûteux pour la société. Ce ne devrait pas se passer ainsi. Comment régler ce problème?

M. Neve: Je partage la plupart de vos préoccupations. Je m'intéresse davantage à la scène internationale qu'à la scène nationale, parce que je n'ai pas beaucoup d'expérience relativement aux décisions de la Cour suprême sur ce plan, mais je sais par contre ce qui se passe à l'échelon international. Tout à l'heure, la professeure Bayefsky a mis en relief les principaux thèmes qui se dégagent des divers organes internationaux chargés d'examiner dans quelle mesure nous nous conformons à nos actuelles obligations en matière de droits de la personne.

J'ai indiqué qu'Amnistie Internationale n'établit pas de classement et ne fait pas non plus de comparaison sur le plan des droits de la personne, mais que plusieurs tribunaux et organismes internationaux ont estimé que le traitement des peuples autochtones constituait le dossier le plus pressant au chapitre des droits de la personne au Canada.

Plusieurs organismes existants peuvent formuler des recommandations sur la manière d'améliorer la situation. Les mécanismes en question, les organes et les traités internationaux ne concernent pas particulièrement le sort des peuples autochtones. Il s'agit de traités génériques sur les droits de la personne, qui concernent les droits civils et politiques et même des aspects très particuliers comme la torture ou l'égalité des femmes. Pour des raisons bien précises et parfois différentes, la réalité et le contexte historique des peuples autochtones ne sont pas reflétés dans ces documents.

Voilà pourquoi, depuis de nombreuses années, les peuples autochtones sont très actifs au niveau de l'ONU et de l'organisation des États américains. Voilà pourquoi ils insistent pour qu'on établisse des instruments susceptibles de répondre à la réalité autochtone. Le système onusien a finalement été saisi d'une ébauche de déclaration sur les droits des peuples autochtones. Celle-ci devrait, à bien des égards, répondre de façon globale et très claire aux besoins différents, uniques et importants des peuples autochtones, pas seulement au Canada mais dans le reste du monde. Cette déclaration soulignerait les liens importants qui existent entre les peuples autochtones et la terre et traduirait le fait que, dans bien des cas, ces peuples sont une minorité récente, apparue après la naissance des États-nations, mais qu'ils étaient les premiers habitants des terres qu'ils occupent toujours. Les droits des peuples autochtones devraient donc faire l'objet de dispositions distinctes et ne pas être confondus avec ceux des autres minorités. Peut-être que votre comité pourrait se pencher sur cette question.

Je n'ai personnellement pas suivi de près la déclaration sur les peuples autochtones, mais bien des gens au Canada l'ont fait. Celle-ci progresse très lentement. J'ai entendu dire des choses différentes à propos de la position du Canada. On me dit, d'un côté, que le Canada assume un rôle de chef de file et qu'il fait avancer les choses. D'un autre, on me dit le contraire. Ce document, même s'il ne s'agit pas d'un traité, deviendra un étalon

stick and committees such as this will be able to look at it and, perhaps, better understand the needs of our indigenous peoples.

Committees such as this and perhaps other parliamentary mechanisms can start to open up and look at Canada's record of compliance with human rights standards and look at Canadian law, practice and policy across a wide range of indigenous issues.

Senator Kinsella: I will continue with the line of questioning of Senator Watt and turn to the continuing committee to which you have referred.

Madam Chair, on the weekend I found in my notes at home a paper that I had written on the establishment of the continuing committee. I will leave these notes with you to be translated. The notes only bring us up to about 1983. When this paper has been translated into both official languages it may be distributed to members of the committee.

Senator Watt has drawn our attention to section 35. In Parliament last year we passed the Nisga'a Final Agreement which gives significant self-government, not a form of delegated authority at all. Therefore, the world has changed domestically and maybe the continuing committee ought to include representatives from the First Nations people as they continue to do the work of preparing reports, responding to the questions that the Human Rights Committee asks of the report and considering the redaction of new instruments. I sat on the working group on the convention on the rights of indigenous peoples, which was in 1988 or 1989. It has not made a significant amount of progress.

I jotted down some notes while you were speaking. Several items related to the work of the continuing committee. You drew our attention to the fact that you think the continuing committee is considering whether Canada should ratify the inter-American convention. Again, it is 11 years since we became members of the OAS.

Do you have any idea as to whether the secretive continuing committee has been examining the number of reservations that Canada must make in a public gathering? In Montreal, a couple of years back, the former chairman of the Inter-American Commission on Human Rights, Claudio Grossman and I were on the same panel. I put the question to him whether he thought Canada should ratify the convention with as many reservations as was necessary to get agreement that Canada would ratify. He said yes. He added that without being a signatory to the convention you are not eligible to be part of the human rights machinery of the OAS." He thought that was the most important loss from the regional system of Canada being excluded. Would you comment on that?

Mr. Neve: With that last point, I would agree. Amnesty has been campaigning quite strenuously around this issue for a year now. We began with the meeting in Windsor last year, we have

très important et des comités comme le vôtre pourront l'examiner et peut-être mieux comprendre les besoins de nos peuples autochtones.

Des comités comme le vôtre et peut-être d'autres comités parlementaires pourront instaurer une certaine transparence et examiner dans quelle mesure le Canada se conforme aux normes internationales en matière de droits de la personne et ils pourront aussi se pencher sur le droit, la politique et les pratiques en vigueur au Canada, en regard de toutes les questions concernant les Autochtones.

Le sénateur Kinsella: Je vais poursuivre dans la foulée des questions du sénateur Watt pour parler du Comité permanent auquel vous avez fait allusion.

Madame la présidente, ce week-end j'ai trouvé dans mes notes à la maison, un document que j'avais écrit sur l'établissement du Comité permanent. Je vais vous laisser ces notes pour que vous les fassiez traduire. Elles nous ramènent aux environs de 1983. Quand ce document aura été traduit dans les deux langues officielles, nous pourrions le faire distribuer aux membres du comité.

Le sénateur Watt a donc attiré notre attention sur l'article 35. Au Parlement, l'année dernière, nous avons adopté l'accord final des Nishgas qui confère une forme d'autonomie gouvernementale importante à cette nation, qui n'a rien à voir avec une délégation de pouvoir. Les choses ont donc changé au Canada et peut-être que nous devrions nommer des Autochtones au Comité permanent pour représenter les Premières nations afin de continuer à travailler sur les rapports destinés aux organes internationaux, de répondre aux questions soulevées par le Comité des droits de l'homme et de se pencher sur la rédaction de nouveaux instruments. J'ai siégé au groupe de travail qui s'est occupé de la Convention sur les droits des peuples autochtones, en 1988 ou 1989. Les choses n'ont pas beaucoup avancé sur ce plan.

J'ai noté certaines choses pendant que vous parliez. À plusieurs reprises, il a été question du travail du Comité permanent. Vous avez attiré notre attention sur le fait que ce comité se demande si le Canada doit ou non ratifier la Convention interaméricaine. Il y a déjà 11 ans que nous sommes membres de l'OEA.

Savez-vous si ce comité permanent qui est très secret s'est penché sur les raisons qui incitent le Canada à ne pas le transformer en organisme public? À Montréal, il y a deux ans, l'ex-président de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, Claudio Grossman et moi-même avons siégé au même panel. Je lui ai demandé si, selon lui, le Canada doit ratifier cette convention en émettant à l'occasion toutes les réserves nécessaires pour se conformer à cet accord. Il m'a dit oui. Il a ajouté que si nous ne signons pas la convention, nous ne pourrions pas prétendre faire partie de l'appareil de défense des droits de la personne de l'OEA. L'exclusion du Canada représentait, à ses yeux, la perte la plus importante pour le système régional. Qu'en pensez-vous?

M. Neve: Je suis tout à fait d'accord avec cette dernière remarque. Amnistie Internationale fait beaucoup campagne sur cette question depuis un an maintenant. Nous avons commencé

steamed through Quebec and now who knows towards what goal. The point we have made is that Canadian ratification of the American convention and the other OAS human rights treaties would be of some human rights benefit to people in Canada. That is not our main concern. Canada has already signed on to a number of UN treaties. Canada has the Charter of Rights. We are not that desperately convinced.

There are some benefits. For instance, I referred to the fact that individual complaints about at least two economic and social rights could be brought through Canadian ratification of the protocol to that convention. For the most part, it is not a huge Canadian issue. It is a regional human rights issue at a time when human rights violations in the Americas are continuing to be of grave concern. We are not talking about the 1980s and widespread disappearances in El Salvador and Guatemala and the dark days of Pinochet in Chile, but we are concerned about Columbia and Haiti and numerous other serious human rights challenges in this hemisphere. We need a strong regional human rights system.

We have a regional human rights system that has been in existence for several decades that has done good work, from time to time in some situations, but more recently has probably been undermined more often than supported. It needs a champion — the leadership of someone who can really play an effective role. I believe that is the same point Professor Grossman expressed to you that it is only by signing on to everything and committing ourselves to the system and equally to the other states, which we want to press to live up to these obligations, that we will be unencumbered in our ability to assert that kind of leadership.

Senator Kinsella: In Amnesty's report on Canada contained in this year's report, you drew our attention to the treatment of refugees. Does Amnesty have any concern about persons who are denied refugee status in the Canadian process? One of the reasons for denial of refugee status in Canada is that there is suspicion that individuals were involved in war crimes themselves and, therefore, are not given refugee status but are escorted to the border. Is there a breakdown in this area? Should Canada instead be taking these people before one of the war crimes tribunals?

Mr. Neve: Absolutely. We by no means assert that war criminals, or criminals against humanity, should receive refugee status. We will occasionally intervene on their behalf if we believe they are about to be deported to a country where they may themselves be tortured or face execution. From our human rights perspective that does nothing to further the broader cause of justice that is at stake.

Our concern has been that, up to the present time, Canada's approach in this area has overwhelmingly been one of deportation rather than prosecution or extradition. What happens in that context is one of two likely inevitabilities: either alleged war

par la réunion de Windsor, l'année dernière, et avons continué à l'occasion du Sommet de Québec et nous maintenons notre effort. Nous avons fait valoir que la ratification par le Canada de la Convention américaine et des autres traités de l'OEA concernant les droits de la personne serait intéressante sur le plan de la promotion des droits de la personne chez nous. Ce n'est pas ce qui m'e préoccupe au premier chef. Le Canada a déjà signé plusieurs traités de l'ONU. Le Canada dispose d'une Charte des droits et libertés. Nous ne sommes pas désespérés à ce point-là.

Il y a cependant des avantages à tirer d'une telle ratification. J'ai, par exemple, parlé de deux plaintes individuelles en matière de droits économiques et sociaux qui auraient pu être portées à l'attention du comité si le Canada avait ratifié le protocole de la convention. Il ne s'agit généralement pas de très graves problèmes dans le cas du Canada. Ce sont des questions de droits de la personne à l'échelon régional, à une époque où les violations des droits de la personne dans les Amériques continuent à poser problème. Nous n'en sommes plus au milieu des années 80 où les disparitions étaient chose courante au Salvador et au Guatemala, ni aux jours sombres du régime Pinochet au Chili, mais nous sommes tout de même préoccupés par ce qui se passe en Colombie et en Haïti, ainsi que par les nombreux problèmes graves constatés sur le plan des droits de la personne dans notre hémisphère. Nous devons nous doter d'un système régional fort de défense des droits de l'homme.

Il existe déjà un système régional, depuis plusieurs dizaines d'années mais qui, récemment, a davantage fait l'objet d'attaques que d'appuis politiques. Il lui faut un champion, c'est-à-dire un leader déterminé qui pourra remplir un rôle efficace. J'en reviens à ce que le professeur Grossman vous a déclaré, autrement dit que ce n'est qu'en signant tous les traités et en s'engageant nous-mêmes vis-à-vis du système et vis-à-vis des autres États, que nous incitons à assumer leurs obligations, que nous pourrions assumer ce genre de leadership.

Le sénateur Kinsella: Dans le passage du rapport d'Amnistie qui concerne le Canada, cette année, vous attirez notre attention sur le traitement des réfugiés. Est-ce qu'Amnistie entretient des craintes sur le sort des personnes à qui l'on refuse le statut de réfugié? Il arrive parfois que nous refusions le statut de réfugié à des personnes, parce que nous craignons qu'elles aient pris part à des crimes de guerre. Devrait-on agir différemment? Le Canada devrait-il traduire ces gens-là devant un tribunal chargé d'examiner les crimes de guerre?

M. Neve: Tout à fait. Nous ne prétendons absolument pas que les criminels de guerre ou les personnes qui se sont rendues coupables de crime contre l'humanité devraient recevoir un statut de réfugié. À l'occasion, nous interviendrons en leur faveur si nous estimons qu'elles risquent d'être déportées vers un pays où elles risquent d'être torturées ou exécutées. Du point de vue de la défense des droits de la personne, nous ne ferions absolument pas avancer la cause de la justice.

Ce qui nous inquiète jusqu'ici, c'est que le Canada a eu pour politique de déporter les gens plutôt que de les poursuivre ou de les extraditer. Deux choses inévitables peuvent se produire dans un tel cas: les soi-disant criminels de guerre risquent la torture ou la

criminals will face torture or death, or they will face nothing and walk away, scot-free. I would say that is the case even if it is just over the border into the United States. When they go back to the States, or even when we deport them back to their home country, they exit the plane and walk away scot-free. In neither instance, be they tortured or walking scot-free, is justice furthered.

It is crucial that we now begin to live up to what is a legal obligation in a number of international instruments — now most particularly the new treaty dealing with the International Criminal Court — to ensure that people against whom those kinds of serious allegations have been made do face justice. As you say, it can be at one of three levels. If it is possible, the best scenario is that it happened in the home country. If a fair trial is possible, if torture and other serious human rights violations are not to be the order of the day, that is where it should happen. If not, it should happen before an international tribunal, or in Canada, or some other country that is prepared to see justice done.

The Chairman: The dilemma has been that there must be a warrant of some sort, whether it be the Rwandan or the Bosnian tribunal and the International Criminal Court has not clicked in yet. The dilemma is that they may be suspects but not suspects in a legal way. That is where that gap comes. While we may feel we have good evidence, there is not a legal machinery in the country of origin, or in Canada, to trap these people.

Mr. Neve: Canadian law does provide for prosecutions of such individuals.

The Chairman: That is in Bill C-19.

Mr. Neve: Even before Bill C-19, the Criminal Code had provisions dealing with prosecution of war criminals. In the past there have been efforts made to use those provisions to deal with World War II era war criminals.

The Chairman: That is my point. We would need to make the choice and we do have the choice here to prosecute them. In some cases we say it is their problem, but there really is not a mechanism on the other side. That is why they go free.

Mr. Neve: Yes, but it is precisely at that time that we need to live up to our obligation, as members of the international community, to ensure that justice is done when someone has committed a crime against humanity. That means all of us, even if none of us, as Canadians, were in any way implicated in what happened in a particular case.

I am confident that with the ratification of the Rome Statute and with the implementation of Bill C-19 — which is meant to do away with some of the legal impediments that arose out of the Supreme Court's decision in *Finta* a number of years ago that dealt with prosecutions of this nature — we may actually now start to see prosecutions, at least of contemporary or modern war criminals as people often call them. I am not sure that it is a flattering or unflattering term to be a modern war criminal, but that may actually start to happen.

mort, ou ils s'en sortent comme si de rien n'était. C'est le cas, même si on ne fait que les raccompagner à la frontière américaine. Quand ils arrivent aux États-Unis, et même quand ils atterrissent dans leur pays d'origine, ils peuvent très bien demeurer impunis. Dans aucun de ces cas de figure, qu'ils soient torturés ou qu'ils soient impunis, la justice n'est bien servie.

Il est essentiel que nous commençons à assumer nos obligations juridiques vis-à-vis de plusieurs instruments internationaux — plus particulièrement en ce qui concerne les nouveaux traités appliqués par le Tribunal pénal international — pour que les gens contre qui pèsent de sérieuses allégations soient effectivement traduits en justice. Comme vous le disiez, cela peut se faire à trois niveaux. Dans le meilleur des cas, la personne est traduite en justice dans son pays d'origine. Si un procès juste est envisageable, si la torture ou d'autres violations graves au chapitre des droits de la personne ne sont pas envisageables, c'est la meilleure chose qui puisse se produire. Sinon, la personne doit être traduite devant un tribunal international ou canadien ou dans un autre pays prêt à rendre la justice.

La présidente: Le problème, c'est que la personne doit faire l'objet d'un mandat d'arrestation émis par le tribunal pour le Rwanda ou la Bosnie, puisque le Tribunal pénal international n'est pas encore en oeuvre. Ces gens-là peuvent être des suspects, mais pas au sens juridique. C'est là que se situe le problème. Même si les preuves sont solides, il n'existe pas d'appareil juridique dans le pays d'origine ni au Canada permettant de les traduire en justice.

M. Neve: Le droit canadien permet que l'on poursuive ce genre de personne.

La présidente: Il s'agit du projet de loi C-19.

M. Neve: Même avant le projet de loi C-19, le Code criminel permettait de poursuivre des criminels de guerre. Dans le passé, on a essayé d'appliquer ces dispositions aux criminels de guerre de la Seconde guerre mondiale.

La présidente: C'est exactement ce que je voulais dire. Il nous faudra faire des choix et nous avons la possibilité de poursuivre ces gens-là ici. Il nous arrive de dire que c'est le problème des autres, mais il n'y a pas vraiment de mécanisme d'un autre côté. Voilà pourquoi ils peuvent s'en tirer.

M. Neve: Oui, mais c'est précisément à ce moment-là que nous devons assumer les obligations qui nous incombent, en qualité de membres de la communauté internationale, pour veiller à ce que justice soit faite dans le cas des gens ayant commis des crimes contre l'humanité. Nous sommes tous concernés, même si aucun Canadien n'a été confronté à l'événement en cause.

Je suis sûr qu'après la ratification du Statut de Rome et la mise en oeuvre du projet de loi C-19 — qui doit nous permettre d'échapper à certains obstacles juridiques découlant de la décision de la Cour suprême dans la cause *Finta* il y a plusieurs années, cause qui concernait des poursuites de cette nature — nous allons assister à poursuites, du moins à des poursuites de criminels de guerre contemporains, comme on les appelle souvent. Je ne sais pas si le terme est flatteur, mais il est certain qu'on commence à poursuivre ces criminels de guerre contemporains.

The Chairman: I would perhaps put on the record that we keep talking about this secret committee that meets. I hope that it is on the record that this is not an aspersion on the members of that committee because it is governments that put that committee in place. In terms of this continuing committee, accountability rests with the provinces and the federal government; that is, the political masters who have put that system into place.

Mr. Neve: I agree completely. Over the years I have come to know individually some of the people who have or even continue to be on that committee. They participate on that committee in good faith and are occasionally open to off-the-record discussions about some of these issues. Obviously, that is not a reliable or appropriate way to ensure a broader sense of transparency and accountability.

Senator Finestone: Are the appointments made by the federal, provincial and territorial government? Are they bureaucrats or senior mandarins who sit on this continuing committee? Do we have any idea what its composition is?

The Chairman: We will have a witness who might be able to answer that question, but perhaps our witness knows.

Mr. Neve: I do not know the inner details of it. However, they are bureaucrats.

Senator Finestone: I want to know if there is a statutory structure for this.

Mr. Neve: Not that I know of.

Senator Wilson: You mentioned Article 4 of the American Convention on Human Rights. It is the right-to-life article. My experience is that there is deeply divided opinion about whether we should put in a reservation or what we should do. My question is: How is this decided? What relationship has that decision to the continuing committee or to the political leaders who have not gathered in over 10 years? What is the mechanism for ratification? How is it decided?

Mr. Neve: My understanding is that the question of Canadian ratification of that convention has been discussed in some depth within the continuing committee. This goes back a number of years, not just recently with the renewed attention to Canada and the OAS. It goes back to the time right after Canada joined the OAS. Obviously, a next step would have been for Canada to sign on to the OAS's major human rights treaty. Some of the early political statements indicated that that would happen in short order.

Through its work the committee has come up with its thinking as to the particular reservations that would be necessary, including Article 4, and has, in whatever way that committee reports to its political masters, done so. The sense I have is that now it is time for the political level to take over. This sense comes out of numerous meetings I have had at the provincial and federal level with people who have had involvement in that committee and who have been part of those discussions. However, there is no way for that to happen. In other words, the work has been done. The thinking is there. The recommendations are there. The concerns have been identified. A number of different sources have

La présidente: Je tiens à indiquer, pour le procès-verbal, que nous parlons sans cesse de ce comité secret. J'espère qu'il est bien entendu qu'il ne s'agit pas là d'une critique adressée aux membres de notre comité, parce que le Comité permanent est une créature des gouvernements. Celui-ci relève des provinces et du gouvernement fédéral, qui en sont les maîtres politiques.

M. Neve: Je suis tout à fait d'accord. Au fil des ans, j'en suis venu à connaître personnellement certaines des personnes qui ont siégé ou qui siègent encore à ce comité. Elles y sont allées en toute bonne foi et il leur arrive, parfois, de parler ouvertement de certaines de ces questions. Ce n'est vraisemblablement pas une bonne façon de parvenir à la transparence ou de favoriser la reddition de comptes.

Le sénateur Finestone: Est-ce que ce sont les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux qui nomment ces gens-là? S'agit-il de bureaucrates ou de hauts fonctionnaires qui siègent à ce Comité permanent? Savez-vous comment il est composé?

La présidente: Nous accueillerons plus tard un témoin qui pourra certainement répondre à votre question, mais il est possible que celui-ci ait la réponse.

M. Neve: Je ne connais pas le détail de la chose, mais il s'agit de bureaucrates.

Le sénateur Finestone: Existe-t-il une structure statutaire?

M. Neve: Pas que je sache.

Le sénateur Wilson: Vous avez parlé de l'article 4 de la Convention américaine sur les droits de l'homme. Il s'agit de l'article portant sur le droit à la vie. D'après ce que je crois savoir, l'opinion est très partagée quant à savoir si nous devons émettre une réserve ou agir autrement. D'où ma question: comment cela est-il décidé? Quel est le rapport entre une telle décision et le Comité permanent ou le fait que les responsables politiques ne se soient pas réunis depuis plus de 10 ans? Quel est le mécanisme de ratification? Comment tout cela est-il décidé?

M. Neve: J'ai cru comprendre que la ratification de la convention au Canada a été étudiée en profondeur par le Comité permanent. Cela remonte à plusieurs années et n'a rien à voir avec l'attention renouvelée dont le Canada et l'OEA font l'objet. Toute cette discussion remonte à l'époque où le Canada a intégré l'OEA. En toute logique, le Canada aurait dû ensuite signer le principal traité de l'OEA sur les droits de l'homme. À en juger d'après les déclarations politiques de l'époque, c'est ce qui était prévu.

À l'occasion de ses travaux, le comité en est venu à estimer qu'il fallait émettre une réserve relativement à l'article 4, ce qu'il a indiqué dans son rapport à ses maîtres politiques. Personnellement, j'ai l'impression que le moment est venu pour l'échelon politique de prendre la relève. J'en suis arrivé à cette conclusion après de nombreuses réunions à l'échelon provincial et à l'échelon fédéral avec des gens qui ont siégé à ce comité et qui ont pris part à ces discussions. Malheureusement, rien ne permet une telle reprise par le palier politique. Autrement dit, il faut faire tout ce travail. On en est arrivé à un certain raisonnement, des recommandations ont été formulées et des préoccupations ont été

made recommendations as to the kind of wording for particular reservations that would be necessary. It is at the point now where someone just needs to call the question.

Senator Wilson: There is continuity.

Mr. Neve: The political decision needs to be made as to whether or not Canada is prepared to go ahead with ratification. We felt that the Windsor and Quebec bookends, which were almost a year apart, gave us the best window that we will probably have in a number of years for there to be some political interest in doing so. Obviously, we therefore regret the fact that Quebec has now come and gone. We also regret that there has still not been an initial step, which could be a signature, as a preliminary step towards ratification, or even a statement of intent to sign. There has not been any momentum at all.

Senator Wilson: Did the ratification of the International Criminal Court come through the continuing committee?

Mr. Neve: I do not believe it did.

Senator Wilson: Do all ratifications come through the continuing committee?

Mr. Neve: It depends on whether there are matters in the particular treaty at stake which come within provincial jurisdiction. In the case of the ICC, it did not because it is simply a matter of prosecution. Obviously, the criminal law power is federal.

The American Convention on Human Rights, much like the Universal Declaration on Human Rights, is a broad ranging human rights treaty which deals with arrest, right to counsel and criminal law issues, as well as the right to education and health care.

Senator Wilson: It has to have provincial implications.

Mr. Neve: Yes, it would have many provincial implications, including this controversial one, the right to access to abortion services.

Senator Wilson: My point is there is much public controversy about it, but I do not know if it has ever gotten to the committee.

Senator Finestone: I am interested that you raise that question, Senator Wilson. During the course of the meetings in Costa Rica, I sat in for Canadians on the ratification of this convention. I can tell you that, with me sitting there, there was no way that I would be interested in ratifying that convention, given the particular undertaking in that convention. We used different language and a different approach. We even asked for bracketing, but there was no give on the other side.

I am not interested in seeing us ratify, and that leads to my question: How many of these conventions to which you referred, Mr. Neve, are bracketed? Do have you a list of the bracketing? Do you look at that bracketing and ask why should they sign it? There are certain things in those conventions that do not fit with the polity of Canada.

exprimées. Plusieurs sources ont fait des recommandations quant à la façon de formuler la réserve. Nous en sommes maintenant au stade où quelqu'un doit simplement passer aux actes.

Le sénateur Wilson: C'est la continuité.

M. Neve: Il faut décider, au niveau politique, si le Canada est prêt ou non à ratifier ce texte. Nous estimons que les réunions de Windsor et de Québec, qui se sont déroulées à près d'un an d'écart, ont encadré le meilleur créneau que l'on pouvait imaginer pour agir sur le plan politique. Nous regrettons donc que Québec soit maintenant passé. Nous regrettons aussi que le gouvernement n'ait pas pris de mesure, qu'il n'ait rien signé, qu'il n'ait rien fait pour ratifier le texte en question et qu'il n'ait même pas émis son intention de le faire. Finalement, Windsor et Québec n'ont donné lieu à aucune dynamique.

Le sénateur Wilson: La ratification du Tribunal pénal international doit-elle passer par le Comité permanent?

M. Neve: Je ne pense pas.

Le sénateur Wilson: Est-ce que toutes les ratifications passent par le Comité permanent?

M. Neve: Oui, si le traité en question touche à un sujet de compétence provinciale. Le comité ne s'est pas penché sur la question du TPI, parce qu'il s'agit d'une stricte question de poursuite et que le droit criminel relève du fédéral.

La Convention américaine sur les droits de l'homme, tout comme la Déclaration universelle des droits de l'homme, est un traité très vaste où il est question d'arrestation, du droit de se faire représenter par un avocat et de questions de droit pénal, de même que du droit à l'éducation et aux soins de santé.

Le sénateur Wilson: Il y a forcément des répercussions à l'échelle provinciale.

M. Neve: Effectivement, notamment la question du droit à l'accès aux services d'avortement, qui est controversée.

Le sénateur Wilson: Ce que je veux dire, c'est qu'il y a eu beaucoup de controverse publique à ce sujet, mais je me demande si cela s'est retrouvé devant le comité.

Le sénateur Finestone: J'apprécie que vous souleviez cette question, sénateur Wilson. Lors des réunions au Costa Rica, j'ai représenté les Canadiens pour la ratification de cette convention. Je puis vous garantir qu'il n'était absolument pas question, pour moi, de ratifier cette convention à cause de la façon dont elle est rédigée. Nous avons proposé un libellé différent, une approche différente. Nous avons même demandé des mises entre crochets, mais nos vis-à-vis ne nous ont rien cédé.

Moi, je ne veux pas que nous ratifions cette convention, ce qui m'amène à vous poser la question suivante: combien de ces conventions — dont vous avez parlé, monsieur Neve — contiennent des textes entre crochets? Avez-vous une liste de ce qui apparaît entre crochets? Quand vous voyez tout cela, entre crochets, vous ne vous demandez pas si nous devons effectivement signer? Ces conventions renferment certaines choses qui ne correspondent pas du tout à la politique du Canada.

Canada has a polity that is generally well received across the country. For the most part, the Canadian political family believes in certain values. Some of the values in the documents do not fit us. Why should we sign it if we cannot fit into it and we cannot leave it bracketed? Has Amnesty International looked at that?

I am not your greatest fan. I must tell you. There are certain things that you do that only look at the most negative of the negative. I find that to be, sometimes, quite reprehensible.

Mr. Neve: I am sorry that you feel that way.

Senator Finestone: That is strong language, I know, but that is exactly how I feel. There are times when I would like to shake you.

Mr. Neve: Give us a call. Rather than being shaken, we are more than delighted to have dialogue around those kinds of concerns.

In terms of bracketing, obviously, in the drafting stage, things will often remain bracketed for quite a while. By the time something is officially adopted and then moves on to being something that states can sign onto, there are no brackets left. We may have, occasionally — unless we are talking about different things when you say “bracketing” — different views about which brackets are appropriate, while a draft treaty is going through the many stages of discussion and debate that it goes through. By the time it is adopted, though, some sort of position has been taken on the issues that were at the heart of the bracketing.

Senator Finestone: You put Canada in the bracket with Jamaica, Suriname and the United States on the signing of certain inter-American documents.

Mr. Neve: That was the Convention on Violence Against Women.

Senator Finestone: Do you believe that Canada should be criticized because it has not signed that document? That is the position that you take. Have you given consideration to Canada's position? It is not just the governing party, rather it is the Canadian people. I was a minister when we discussed that. I know that the women's movement, at that time, was not prepared to even consider signing it. Yet you are chastizing Canada for not having signed it. That is what I meant.

You must take into consideration the evolution of a society and whether the convention fits it.

Mr. Neve: I have heard from a number of women's groups in Canada and elsewhere in the Americas, that they would be delighted to see that. There are often differing views. Civil society is by no means a monolithic hole around any of these issues. However, there are a number of women's groups that would like to see Canadian ratification of the Convention on the Violence Against Women.

Senator Finestone: I understand and appreciate the principle and the philosophy and hope that they would want to see this happen.

En général, la politique du Canada est bien accueillie d'un océan à l'autre. La plupart des familles politiques canadiennes croient dans les mêmes valeurs. Or, certaines des valeurs apparaissant dans les documents dont nous parlons, ne nous correspondent pas. Pourquoi devrait-on les signer si nous ne pouvons pas nous y conformer et que nous ne pouvons pas laisser certains textes entre crochets? Est-ce qu'Amnistie Internationale s'est posée cette question?

Je dois vous dire que je ne suis pas votre plus grande admiratrice. Certaines des choses que vous faites ne portent que sur ce qu'il y a de plus négatif. Il m'arrive de penser que votre action est même répréhensible.

M. Neve: Je suis désolé de vous l'entendre dire.

Le sénateur Finestone: Je suis peut-être un peu dure dans mes propos, mais c'est exactement ce que ressens. Il y a des fois où j'aimerais aller vous bousculer.

M. Neve: Passez-nous un coup de fil. Plutôt que de nous faire bousculer, nous préférons ouvrir le dialogue.

Pour ce qui est des textes entre crochets, à l'étape de l'ébauche, il est certain qu'une grande partie du texte demeure entre crochets pendant un certain temps. Mais quand on s'approche de l'adoption officielle et que les États sont prêts à signer, les crochets disparaissent. On peut, parfois — sauf si vous entendez quelque chose de différent par «mise entre crochets» — diverger de points de vue sur la raison d'être des crochets, pendant que le traité sous forme d'ébauche passe par les différentes étapes de la discussion. Mais au moment où il est adopté, cela veut dire qu'on a adopté une position commune sur ce qui était contenu dans les crochets.

Le sénateur Finestone: Avec la Jamaïque, le Suriname et les États-Unis qui ont signé certains documents interaméricains, vous mettez le Canada entre crochets.

M. Neve: Vous voulez parler de la Convention relative à la violence faite aux femmes.

Le sénateur Finestone: Croyez-vous qu'il faille critiquer le Canada parce qu'il n'a pas signé ce document? C'est votre position. Avez-vous songé à celle du Canada? Ce n'est pas uniquement celle du parti au pouvoir, c'est celle du peuple canadien. J'étais ministre quand on a parlé de tout cela. Je sais que le mouvement des femmes, à l'époque, n'était pas prêt à signer cette convention. Et pourtant, vous critiquez le Canada parce qu'il ne l'a pas signé. C'est ça que je veux dire.

Vous devez tenir compte de l'évolution de la société et devez vous demander si la convention nous correspond.

M. Neve: Plusieurs groupes de femmes au Canada et ailleurs dans les Amériques m'ont indiqué qu'elles seraient heureuses que le Canada ratifie la convention. Ils n'ont pas tous le même point de vue. La société civile n'est bien sûr pas un bloc monolithique sur ces questions là. Quoi qu'il en soit, plusieurs groupes de femmes aimeraient que le Canada ratifie la Convention sur la violence faite aux femmes.

Le sénateur Finestone: Je comprends tout à fait les principes qu'elles défendent et leur philosophie, mais j'espère qu'elles ne veulent pas qu'on signe cette convention.

Mr. Neve: In raising it as an issue, there is a fine edge, sometimes, between criticizing Canada and making a strong recommendation that Canada do something. That is what we are doing in respect to this treaty.

Even Amnesty International has not mounted a long campaign on this particular treaty. However, we are at a point where, after asking five times for Canada to ratify and consistently meeting a brick wall, we are prepared to be openly and publicly critical and denunciatory. Moreover, if Canada is to fully become part of the OAS human rights system, we must be part of the landscape that has committed itself to the same obligations that it wants Brazil, Mexico and Trinidad to uphold. We have got to be there; we have got to sign on. That is what gives us the greater ability to be strong advocates.

Senator Finestone: Of the nine treaties or protocols that we have not signed, do you have an accounting of where you think our mistakes are? Why have we not signed them? Have you had an evaluation done on the reason for the lack of signatures?

Mr. Neve: We have done some evaluations more explicitly than others. We have been talking about the American Convention on Human Rights with the Article 4 challenge. There are some other provisions in that convention that have been highlighted as areas that would need reservations. I have also seen a fairly detailed government response to Canada's failure to ratify the migrant workers' convention. It struck me that Canada's assessment of the convention is that Canadian law already provides higher protections than that treaty provides.

Senator Finestone: That would not be a reason to not sign it.

Mr. Neve: It is something that is highlighted in the government response.

Again, on the migrant workers' front, that is a treaty where we have highlighted that the major reason for Canadian ratification is that it is an international issue; it is not so much about protecting migrant workers in Canada. We are not that concerned about whether Canadian law offers more or less than the treaty.

Rather, we are concerned that worldwide, migrant workers are amongst the most vulnerable. Think of a country like Saudi Arabia, for example, where migrant workers essentially have no rights and they are subjected to widespread abuse and discrimination daily.

We need a strong international system. That convention is not yet in force. We only need four more countries, and Canada would take us 25 per cent of the way to the wall to bring us over that hump.

M. Neve: Dès qu'on soulève cette question, on peut se retrouver à la limite très fine qui sépare une critique adressée au Canada et la formulation d'une recommandation. C'est une recommandation que nous faisons à propos de ce traité.

Amnistie Internationale n'a d'ailleurs pas organisé de campagne très longue à propos de ce traité. Cependant, nous en sommes au stade où, après avoir demandé cinq fois au Canada de le ratifier et nous être heurtés cinq fois à une fin de non recevoir, nous sommes prêts à rendre la chose publique et à dénoncer la position du gouvernement. De plus, pour que le Canada intègre pleinement le système des droits de l'homme de l'OEA, nous devons nous joindre à ceux qui se sont engagés à respecter les mêmes obligations que nous voulons imposer au Brésil, au Mexique et à Trinidad. Nous devons intégrer le mouvement; nous devons signer le traité. C'est en le faisant que nous pourrions devenir de véritables défenseurs de la cause.

Le sénateur Finestone: À propos des neuf traités ou protocoles que nous n'avons pas signés, estimez-vous que nous avons commis une erreur quelque part? Pourquoi ne les avons-nous pas signés? Avez-vous évalué les raisons pour lesquelles nous ne l'avons pas fait?

M. Neve: Nous nous sommes livrés à certaines évaluations plus poussées que d'autres. Nous avons parlé de la Convention américaine sur les droits de l'homme à l'occasion de la contestation de l'article 4. Il y a d'autres dispositions de cette convention qui pourraient faire l'objet de réserves. J'ai également pris connaissance de la réponse relativement détaillée du gouvernement dans laquelle il explique pourquoi le Canada n'a pas voulu ratifier la Convention des travailleurs migrants. J'ai été étonné de découvrir que le Canada juge que ces lois assurent une protection supérieure à celle des traités.

Le sénateur Finestone: C'est donc une bonne raison de ne pas le signer.

M. Neve: C'est ce qui est mis en exergue dans la réponse du gouvernement.

Encore une fois, à propos du traité concernant les travailleurs migrants, nous avons souligné que la principale raison pour laquelle le Canada n'a pas opté pour la ratification tient au fait qu'il s'agit d'un dossier international: qu'il n'est pas vraiment question de protéger les travailleurs migrants au Canada. Peu importe, à nos yeux, que la loi canadienne offre plus ou moins de protection que le traité.

En revanche, ce qui nous inquiète à l'échelle internationale, c'est que les travailleurs migrants sont parmi les plus vulnérables. Songez à ce qui se passe dans un pays comme l'Arabie Saoudite où les travailleurs migrants n'ont aucun droit et où ils sont quotidiennement soumis à des abus et à la discrimination.

Il nous faut pouvoir compter sur un système international fort. Cette convention n'a pas encore été mise en oeuvre. Il faut que quatre autres pays la signent et, si le Canada le faisait, il nous permettrait de réaliser un quart du chemin et ainsi de franchir la bosse qui nous arrête.

I have never heard a detailed analysis from government on the other treaties within the OAS system, other than the American Convention on Human Rights. Attention has primarily been focused on the American Convention on Human Rights, which has been the vexing one. It is the grandparent of them all. There has been a general sense that attention will be turned to the other more specific treaties once that treaty has been dealt with.

Senator Finestone: Madam Chair, the reason for that question is that it could give some direction to our research staff. They could examine those nine conventions over the summer, and they could develop some background material for us to study. In that way, we could understand why we have not signed them, if there is a reason or if there is not a reason, and why we cannot move ahead in that regard.

Perhaps that same issue might be presented to Norman Moyer. We could ask that question of him next week. He might be able to give us some helpful answers as to why Canada has not signed.

The Chairman: That is a good suggestion. We will add it to the other pieces of information that we will work on over the summer.

Senator Finestone: Unfortunately, I will not be here next week, so I would be pleased if you could ask that on my behalf.

The Chairman: Also, there is the point that we are either for or against a treaty. When we are deadlocked, sometimes reopening a treaty or amending a treaty is not considered as an option. I was once involved in some fisheries issues, when I suggested that we should talk about opening up and renegotiating the treaty. I was nearly laughed out of the room.

I will put my comment on the record. We need some creative thinking. We were not part of the OAS when much of this went through. We had quite a political discussion about entering the OAS and about one clause in particular in the treaty. Surely, a fresh look at it now, along with some creative thinking of how we can manage more support and adherence, is one of the roles we could play, without getting ourselves needlessly into the old debates that are already well honed.

Senator Finestone: I thank the witness. I am glad that we are not stuck on only the one OAS treaty. I would be most pleased if we were to examine the issue of migrant workers because the migrant workers need attention here in Canada.

The Chairman: Mr. Neve, thank you appearing before the committee today. I have always found Amnesty International to be an organization that can be spoken to openly and with which we can share opinions.

Mr. Neve: Reprehensible though we may be.

Senator Finestone: Would you please change that word?

The Chairman: The good thing is that some of us have worked with Amnesty International and we certainly share that your work is reasoned. Others, perhaps, have had different experiences. This committee will put all opinions on the table and

Nous n'avons jamais eu vent d'analyses effectuées par le gouvernement à propos des autres traités du système de l'OEA, hormis la Convention américaine sur les droits de l'homme. Nous nous sommes particulièrement intéressés à cette convention, parce qu'elle nous a pris à rebrousse-poil. Elle est en fait la mère de toutes les conventions. On s'était dit qu'une fois ce traité signé, les gens s'intéresseraient davantage aux autres.

Le sénateur Finestone: Madame la présidente, je pose cette question parce qu'elle pourrait orienter le travail de nos attachés de recherche. Ils pourraient examiner les neuf conventions en question au cours de l'été et nous préparer des documents d'information. Ainsi, nous pourrions comprendre pourquoi nous ne les avons pas signés, nous saurions s'il y a une raison ou s'il n'y en a pas et nous comprendrions pourquoi nous ne pouvons pas progresser sur ce plan.

Nous pourrions peut-être aussi soulever le même problème à Norman Moyer. Nous pourrions lui poser cette question la semaine prochaine. Il pourra peut-être nous donner des réponses utiles et nous expliquer pourquoi le Canada n'a pas signé.

La présidente: Excellente suggestion. Je vais l'ajouter à la liste des sujets sur lesquels il faudra travailler au cours de l'été.

Le sénateur Finestone: Malheureusement, je ne serai pas ici la semaine prochaine et je serai très heureuse que vous posiez la question de ma part.

La présidente: Il faut aussi envisager ce qui se passe quand on se prononce contre un traité. En cas d'impasse, il arrive qu'il ne soit pas possible de rouvrir un traité ou de le modifier. Cela m'est arrivé une fois dans le domaine des pêches, quand j'ai suggéré que l'on rouvre le traité et qu'on le renégocie. Les gens ont éclaté de rire.

Je tiens à ce que les choses soient bien claires. Nous devons faire preuve de créativité. Nous ne faisons pas partie de l'OEA quand tout cela est arrivé. Nous avons beaucoup parlé, à l'échelon politique, avant notre intégration à l'OEA et il a surtout été question de cette clause du traité. Il est évident que nous avons maintenant l'occasion d'aborder la chose avec un regard nouveau, de faire preuve de créativité dans la façon dont nous mobiliserons l'appui et l'adhésion des gens, sans forcément nous lancer dans les vieux débats qu'on a déjà poussés assez loin.

Le sénateur Finestone: Je remercie le témoin. Je suis heureuse que nous n'ayons pas à parler uniquement de ce traité de l'OEA. Je serai très heureuse d'examiner la question des travailleurs migrants, parce que nous devons nous en occuper, ici au Canada.

La présidente: Merci, monsieur Neve, de vous être rendu à notre invitation. J'ai toujours pensé qu'Amnistie Internationale est un organisme à qui l'on peut parler franchement et avec qui l'on peut échanger des avis.

M. Neve: Tout aussi répréhensibles que nous puissions être.

Le sénateur Finestone: Pouvez-vous retirer ce mot?

La présidente: Ce qu'il y a de bien, c'est que certains d'entre nous ont travaillé avec Amnistie Internationale et que nous ne doutons pas que votre travail est raisonnable. D'autres ont pu avoir des expériences différentes. Ce comité va mettre tous les

have as forthright a dialogue as possible. Mr. Neve, you have allowed us to do that, and we thank you.

If you have any further suggestions as to where our focus should be and how we can further the work of the human rights field in Canada and internationally please let us know.

On that basis, it is a fact that we have good systems, but how can we improve them and how can we make them more accountable? They may have been innovative 25 years ago, like this continuing committee, but perhaps it is time to give a little advice and a nudge from Parliament to make it more transparent and accountable. Any suggestions on that would be helpful. Thank you again, Mr. Neve.

To other matters, we have a budget with which we must deal. I believe it has been circulated. We have been asked to put in our budget now, under our reference. This is a small item. You will see the amount. We do not anticipate unusual expenditures. If we do come across unusual expenditures, we would rather enter a separate budget item at that time. We want to be seen as a thoughtful and reasoned committee that will not enter large or unusual expenditures. We know the dilemma with which the Board of Internal Economy is faced in regard to many committees. We will move cautiously.

The budget has been prepared by our staff. There being no questions on it, may I have a motion for its adoption?

Senator Finestone: Madam Chair, in a private conversation earlier Ms Bayefsky made a point about which I am concerned. She said that one researcher alone cannot handle the massive amount of information we will receive. With this budget, are we in a position to acquire additional research staff that might have special qualities that would meet our needs?

The Chairman: This is our preliminary study. The head of library services felt its personnel could accommodate us, particularly over the summer, when they will have more time to collate and collect all the material we will want as background.

Research staff at the library comes and goes. There currently is an opening and it is being tailored to our type of need. Rather than contracting for professional staff at this time, to ensure that the leadership on both sides is supportive of us all the way, we should limit our requirements. If we cannot do that, we can go back and ask for specialized services.

This study will be an overview. When we hone in on particular areas there may be a need for specialties that the library will not be able to accommodate. At that time we may have to opt for contractual services.

We are not holding any meetings *in camera*, and we will videotape as many of our sessions as possible because the public

avis sur la table et tenir un dialogue aussi franc que possible. C'est ce que vous nous avez permis de faire, monsieur Neve, et nous vous en remercions.

N'hésitez pas à nous faire part de toute autre suggestion à propos de l'orientation que nous pourrions donner à nos travaux et de la façon dont nous pourrions faire avancer la cause des droits de l'homme.

Cela étant, il est vrai que nous disposons de bons systèmes, mais comment pourrions-nous les améliorer et comment les rendre plus responsables? Ces systèmes là étaient peut-être à l'avant-garde, il y a 25 ans, comme le Comité permanent, mais le temps est peut-être venu, pour le Parlement, d'émettre des conseils et de faire en sorte que les choses deviennent plus transparentes et que les systèmes soient plus responsables. Toute suggestion que vous pourrez nous faire à cet égard nous sera utile. Encore une fois, merci, monsieur Neve.

Pour ce qui est des autres aspects à traiter, nous devons parler de budget. On me dit que celui-ci a été distribué. On nous demande de communiquer notre budget maintenant, sous notre renvoi. Il s'agit d'un petit poste budgétaire. Voyez la somme. Nous ne prévoyons pas de dépenses exceptionnelles. Si besoin était, nous pourrions adopter un poste budgétaire supplémentaire. Nous voulons être perçus comme un comité raisonnable qui ne se lance pas dans des dépenses importantes ou déraisonnables. Nous connaissons les problèmes auxquels se heurte le Bureau de régie interne à cause de nombreux comités. Nous devons nous montrer prudents.

Le budget a été préparé par notre personnel. S'il n'y a pas de question à ce sujet, quelqu'un peut-il en proposer l'adoption?

Le sénateur Finestone: Madame la présidente, dans nos échanges tout à l'heure, Mme Bayefsky a soulevé une remarque qui m'inquiète. Elle a dit qu'un seul chercheur ne pourrait pas traiter la masse impressionnante d'informations que nous avons reçues. Ce budget va-t-il nous permettre de retenir les services d'autres chercheurs possédant les compétences susceptibles de répondre à nos besoins?

La présidente: Il s'agit de notre étude préliminaire. Le responsable des services de la bibliothèque estime que son personnel pourra très bien nous servir, surtout pendant la période d'été, quand ces gens-là ont le temps de compiler et de recueillir tous les documents nécessaires pour nos fiches d'information.

Le personnel de recherche de la bibliothèque tourne. Un poste est ouvert pour l'instant et il a été défini à la mesure de nos besoins. Plutôt que d'engager un personnel professionnel, nous devrions limiter nos exigences, pour avoir l'aval des responsables des deux côtés de cette table. Si nous n'y parvenons pas, eh bien nous réclamerons des services spécialisés.

Cette étude ne sera qu'un aperçu. Quand nous en arriverons à des aspects particuliers, nous aurons peut-être besoin de spécialistes qui ne se trouvent pas à la bibliothèque. Nous pourrions alors retenir des gens à contrat.

Nous ne tiendrons pas de réunion à huis clos et nous allons enregistrer le plus grand nombre de séances possible parce que la

certainly is interested in human rights. It is to be hoped that we will serve an educational function.

I do not think we need a communication strategy for this.

Senator Finestone: We will have to remove the word "reprehensible" or I will need a strategy.

The Chairman: I think you backed off from it very nicely and with great political skill. You did say "on certain issues." I am sure you must have one in mind and not the organization as a whole. That is well noted.

We are required to submit a budget for our needs on this study. I have thought in great detail about the kind of expertise we need. It is to be hoped that we will get that expertise by way of witnesses in this first stage. Later, when it comes to more consultancy and contractual help, that is when the budget goes forward. Until then, I would like to accept the advice of the Library of Parliament that they can support us.

Senator Watt: Will there be a further budget for the later stages?

The Chairman: You will recall that, to get started, we decided to hear witnesses to help us determine what we should study because we all favoured a slightly different approach. We all submitted lists of witnesses who would help us structure the more specific study.

Our term of reference states that the standing committee be "authorized to examine issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations," from which I think should come the areas that need to be studied. At that point we may require more expertise, but this is a broad brush to get at the topic.

Senator Wilson: I move the adoption of the budget.

The Chairman: Is it agreed?

Senator Watt: If that is the case, I would go along with what you have put forward here. However, I personally have run into a cement block all along the way. Our system does not have specialized people to deal with issues that I raise from time to time. There will be a requirement for more specialized personnel later, but I will agree to this for this stage.

The Chairman: I think that already today we have zeroed in on two or three very interesting areas. If this continues with future witnesses, we will soon know what our workload is.

Is it agreed that the budget be adopted?

population est certainement intéressée à la question des droits de la personne. Nous espérons que, ce faisant, nous remplissons un rôle éducatif.

Je ne pense pas que nous ayons besoin d'une stratégie de communication pour cela.

Le sénateur Finestone: Faites retirer le mot «répréhensibles» ou alors je vais exiger une stratégie.

La présidente: Je pense que vous vous en êtes très bien tirée et avec une grande habileté politique. Vous avez dit «sur certaines questions». Je suis certaine que vous avez une question à l'esprit mais que vous ne songiez pas à toute l'organisation. Nous en avons pris bonne note.

Nous devons soumettre un budget pour cette étude. J'ai bien réfléchi au genre de compétence dont nous avons besoin. Il faut espérer que nous la trouverons chez les témoins que nous allons faire venir dans une première étape. Par la suite, nous pourrions nous tourner vers des experts-conseils et engager du personnel à contrat, ce qui fera l'objet d'un autre budget. Jusque là, je serai heureuse de bénéficier de l'appui du personnel de la bibliothèque du Parlement.

Le sénateur Watt: Y aura-t-il un autre budget pour les étapes ultérieures?

La présidente: Quand nous avons commencé, vous vous rappellerez que nous avions décidé d'entendre les témoins pour nous permettre de cerner le genre d'étude à mener, parce que nous favorisons des approches différentes, les uns et les autres. Nous avons soumis des listes de témoins susceptibles de nous aider à structurer un peu mieux notre étude.

Notre mandat stipule que le Comité permanent soit «autorisé à examiner diverses questions ayant trait aux droits de la personne et examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne», ce qui devait nous amener à établir nos sujets d'étude. Plus tard, nous aurons peut-être besoin de nous tourner vers d'autres experts, mais nous aurons alors une assez bonne idée du terrain à couvrir.

Le sénateur Wilson: Je propose l'adoption du budget.

La présidente: C'est d'accord?

Le sénateur Watt: Eh bien, si c'est le cas, je suis d'accord avec ce qui est proposé. Toutefois, je dois vous dire qu'il m'est arrivé de me heurter à des tas d'obstacles en cours de route. J'ai constaté que nous n'avions pas le personnel spécialisé pour s'occuper des questions que je soulève à l'occasion. Nous aurons besoin d'un personnel plus spécialisé plus tard, mais pour l'instant je suis d'accord avec la proposition.

La présidente: J'ai l'impression qu'aujourd'hui même nous avons déjà dégagé deux ou trois sujets très intéressants. Si cela continue avec nos prochains témoins, nous aurons très vite une bonne idée de la charge de travail qui nous attend.

Le budget est-il adopté?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The committee adjourned.

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté.

La séance est levée.

OTTAWA, Monday, June 11, 2001

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 12:08 p.m. to examine issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chairman*) in the Chair.

[English]

The Chairman: This is the second session of the Standing Senate Committee on Human Rights authorized to examine issues relating to human rights and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

We have three groups of witnesses. I understand the first two groups will, by agreement, combine as one panel. We will restrict our questions until they are finished, and hopefully that will be more efficient both for the witnesses and for our schedule.

I am pleased that the witnesses are prepared today. It is the end of June and the end of the parliamentary session and we want to proceed before the summer to get some of the information before us.

Appearing before us today are Norman Moyer, Assistant Deputy Minister, Canadian Identity, Chair of the Continuing Committee of Officials on Human Rights; Adèle Dion, Director, Human Rights, Humanitarian Affairs and International Women's Equality Division of the Department of Foreign Affairs and International Trade; John Holmes, Director, United Nations, Criminal and Treaty Law Division of the Department of Foreign Affairs and International Trade; and from the Department of Justice, Ms Irit Weiser, Director, Human Rights Law Section. Accompanying Ms Weiser is Mr. Paul Rishworth of University of Auckland, who I understand is on an exchange working in the Department of Justice. Of course the senators will be free to put any questions to Mr. Rishworth, if they so wish.

Mr. Moyer, we will go in the order of the program here. I invite to you make some opening comments. We try to keep the opening comments informative, but short enough that there is enough time for the questions that the senators have to ask. I cannot control the senators as much as I can the witnesses, so that is why I am making my plea to you.

OTTAWA, le lundi 11 juin 2001

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 12 h 08 pour étudier diverses questions ayant trait aux droits de la personne et examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente: C'est la deuxième séance du Comité sénatorial permanent des droits de la personne qui est autorisé à étudier diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Nous recevons trois groupes de témoins. Si j'ai bien compris, les deux premiers groupes ont décidé, d'un commun accord, de fusionner. Nous attendrons que les témoins aient terminé leur exposé pour poser des questions en espérant que ce sera plus efficace pour les témoins et que cela nous permettra de respecter notre calendrier.

Je suis heureuse que les témoins se soient préparés. Nous sommes à la fin de juin et c'est la fin de la session parlementaire; aussi, nous voudrions obtenir quelques informations avant l'été.

Nous recevons aujourd'hui M. Norman Moyer, sous-ministre adjoint, Identité canadienne, président du Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne; Adèle Dion, directrice, Direction des droits de la personne, des affaires humanitaires et de la promotion internationale de la femme du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international; John Holmes, directeur, Direction du droit onusien, criminel et des traités du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international; et du ministère de la Justice, Mme Irit Weiser, directrice de la Section des droits de la personne. Mme Weiser est accompagnée de M. Paul Rishworth, de l'Université d'Auckland, qui travaille au ministère de la Justice, dans le cadre d'un échange. Les sénateurs pourront lui poser des questions s'ils le désirent.

Monsieur Moyer, nous suivrons l'ordre du programme. Je vous invite à faire quelques commentaires liminaires. Nous essayons de faire en sorte que les déclarations liminaires soient instructives mais suffisamment brèves pour qu'il reste assez de temps pour poser des questions. Je ne peux pas avoir autant de contrôle sur les sénateurs que sur les témoins et c'est pourquoi je vous demande d'être brefs.

Mr. Norman Moyer, Assistant Deputy Minister, Canadian Identity, Chair of the Continuing Committee of Officials on Human Rights: Thank you very much for your invitation here today. We at Canadian Heritage appreciate very much the decision made by the Senate to focus, in a more concentrated way, on human rights. Your attention will be a benefit in this process.

These hearings also come at a useful time for my committee. The Continuing Committee of Officials on Human Rights is in the process of reviewing its mandate and the way it operates. Therefore, any comments that you may have on the nature of the committee will be much appreciated.

In 1968, the cabinet gave the Department of the Secretary of State a range of activities related to the promotion and protection of human rights. The basic thrust of this mandate has remained unchanged over the years. We work with human rights, NGO groups, educators and specialists to carry out public education activities. We are responsible for intergovernmental consultations within Canada, and for consultations and coordination regarding the ratification and implementation of international human rights treaties.

Since the 1960s, the Department of the Secretary of State has been responsible for the preparation of Canada's reports to international bodies on our implementation of international human rights treaties. In January of 1991, these powers were transferred to the Department of Multiculturalism and Citizenship and in 1993 to the Department of Canadian Heritage.

I have been invited here today to speak in my capacity as the Chair of the Continuing Committee of Officials on Human Rights. I should now like to focus my comments on that committee.

The Department of Canadian Heritage coordinates consultations between the federal, provincial and territorial governments regarding the development, ratification and implementation of Canada's international human rights obligations.

In December 1975, the federal and provincial ministers responsible for human rights approved a series of modalities and mechanisms for the conduct of future considerations that provided for regular meetings of government officials through the creation of the Continuing Committee of Officials on Human Rights.

The continuing committee fulfils its mandate by encouraging information exchange among governments with respect to the interpretation and implementation of international human rights instruments and related programs. The committee facilitates the preparation of reports on the implementation of international human rights instruments, as well as other reports requested by international organizations. It also provides views with respect to the development of Canada's position on international human rights issues. However, each jurisdiction retains its own independent responsibilities. The committee's members also share information on human rights education and promotion activities within their jurisdictions.

M. Norman Moyer, sous-ministre adjoint, Identité canadienne, président du Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne: Merci beaucoup pour votre invitation. Patrimoine canadien apprécie beaucoup votre décision d'axer principalement votre étude sur les droits de la personne. Votre attention sera un avantage dans le cadre de ce processus.

Ces audiences viennent à point nommé pour mon comité. Le Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne est en train d'examiner son mandat et ses activités. Par conséquent, tout commentaire éventuel sur la nature de notre comité serait fort apprécié.

En 1968, le Cabinet a confié au Secrétariat d'État du Canada diverses activités liées à la promotion et à la protection des droits de la personne. L'orientation principale de ce mandat est restée la même. Nous collaborons avec des organisations non gouvernementales de défense des droits de la personne, des éducateurs et des spécialistes pour réaliser des activités d'éducation du public. Nous sommes responsables des consultations intergouvernementales au Canada et des consultations ainsi que de la coordination en ce qui concerne la ratification et la mise en oeuvre des traités internationaux relatifs aux droits de la personne.

Depuis les années 60, le Secrétariat d'État du Canada est responsable de la préparation des rapports sur la mise en oeuvre des traités internationaux relatifs aux droits de la personne que le Canada doit présenter à divers organismes internationaux. En janvier 1991, ces pouvoirs ont été transférés au ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté et, en 1993, au ministère du Patrimoine canadien.

J'ai été invité ici aujourd'hui à titre de président du Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne. Je voudrais maintenant parler surtout de ce comité.

Le ministère du Patrimoine canadien coordonne les consultations entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en ce qui concerne l'élaboration, la ratification et la mise en oeuvre des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne.

En décembre 1975, les ministres fédéral et provinciaux responsables des droits de la personne ont approuvé une série de modalités et de mécanismes d'examen prévoyant des rencontres régulières de fonctionnaires par la création du Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne.

Le comité permanent s'acquitte de son mandat en encourageant l'échange de renseignements entre les divers paliers de gouvernement en ce qui concerne l'interprétation et la mise en oeuvre des instruments internationaux relatifs aux droits de la personne et d'autres programmes correspondants. Le comité facilite la préparation des rapports sur la mise en oeuvre des instruments internationaux relatifs aux droits de la personne et aussi la préparation de divers rapports demandés par des organismes internationaux. Il donne en outre son avis quant à la position que le Canada devrait adopter sur les questions internationales de droits de la personne. Cependant, chaque province a ses propres responsabilités. Les membres du comité

The committee first met in 1976 and has met twice yearly since then. I chair the committee in my capacity as the official representative for the Government of Canada. The department's human rights program acts as the permanent secretariat for the committee and ensures liaison with federal, provincial and territorial officials. All provincial and territorial jurisdictions are represented on the committee. The officials, appointed by their respective governments, come from various departments and ministries, for example, The Department of Justice, the Attorney General of Canada, and Citizenship and Immigration. The principle federal partners are the Department of Foreign Affairs and the Department of Justice. Other federal departments may also be involved, including the Department of Indian and Northern Affairs, the Department of Health and the Status of Women.

It is important to note the nature of the continuing committee. It is primarily a consultation and coordination mechanism. It is not a decision-making body. Through the committee governments share information and discuss issues related to international human rights instruments. Each official plays a similar coordinating role within his or her jurisdiction. The issues covered by the international human rights instruments are numerous and varied: from health to education, employment and discrimination. Therefore, official representatives will probably not have the primary responsibility for the subject area within their government.

As with most federal-provincial-territorial committees, the meetings of the Continuing Committee are held *in camera* where governments exchange information on issues openly and freely.

The committee is currently engaged in ongoing discussions on the possible signature and/or ratification of three instruments: The OAS, American Convention on Human Rights, the Optional Protocol to the Convention for the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, and the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child, on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography.

I should emphasize again that the committee is not a decision-making body. In the committee views are shared and information is taken back by officials to their relevant ministries. Decisions with respect to international instruments are made through established cabinet procedures in each jurisdiction.

The Continuing Committee of Officials on Human Rights is the mechanism through which the department of Canadian Heritage coordinates the preparation of Canada's reports. Canada is required to submit reports to the UN on the six principle human rights instruments to which we are a party: The International Covenant On Economic, Social and Cultural Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination, the Convention on the Elimination of all forms of

partagent en outre de l'information sur les activités d'éducation et de promotion de leur province ou territoire.

Le comité s'est réuni pour la première fois en 1976 et il se réunit deux fois par an depuis lors. Je préside le comité à titre de représentant officiel du gouvernement du Canada. Le Programme des droits de la personne du ministère joue le rôle de secrétariat permanent du comité et assure la liaison avec les fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux. Les provinces et territoires y sont représentés. Les fonctionnaires, nommés par leur gouvernement respectif, viennent de divers ministères comme le ministère de la Justice, le ministère du Procureur général du Canada et Citoyenneté et Immigration. Les principaux partenaires fédéraux sont le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Justice. D'autres ministères fédéraux peuvent également participer, notamment le ministère des Affaires indiennes et du Nord, le ministère de la Santé et Condition féminine Canada.

La nature du comité permanent mérite d'être signalée. Il s'agit principalement d'un mécanisme de consultation et de coordination. Ce n'est pas un organisme de décision. Par son intermédiaire, les gouvernements échangent des renseignements et débattent des questions ayant trait aux instruments internationaux relatifs aux droits de la personne. Les domaines couverts par ces instruments sont nombreux et variés: ils vont de la santé à l'éducation en passant par l'emploi et la discrimination. Par conséquent, il y a des chances que les représentants officiels ne soient pas les principaux responsables du domaine traité, dans leur gouvernement.

Comme pour la plupart des comités fédéraux-provinciaux-territoriaux, les réunions du comité permanent se tiennent à huis clos, ce qui permet aux gouvernements d'échanger des renseignements en toute liberté.

Le comité est actuellement engagé dans les discussions relatives à la signature ou à la ratification éventuelle de trois instruments: la Convention américaine sur les droits de l'homme de l'Organisation des États américains, le protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et le protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution infantile et l'exploitation pornographique de l'enfant.

J'insiste sur le fait que le comité n'est pas un organisme de décision. Ses membres échangent des opinions et l'information est transmise par les fonctionnaires à leurs ministres compétents en la matière. Les décisions en ce qui concerne les instruments internationaux sont prises selon les procédures établies par le Cabinet de chaque province ou territoire.

Le Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne est le mécanisme au moyen duquel le ministère du Patrimoine canadien coordonne la préparation des rapports du Canada. Le Canada doit présenter des rapports aux Nations Unies sur les six principaux instruments relatifs aux droits de la personne dont nous sommes partie: le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la

Discrimination against Women, the Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, and the Convention on the Rights of the Child.

The frequency of the submission of these reports varies between two and five years. Canada is legally obligated by international human rights treaties and is committed by its membership in international organizations to prepare reports. Reporting is an essential part of the implementation.

Under the modalities and mechanisms adopted in 1975 by the Federal-Provincial Conference of Ministers, each province and territorial government has the right to prepare its own report on its implementation efforts. These provincial and territorial contributions, together with the federal government's own section, constitute Canada's reports.

Different departments share in the responsibility for the preparation of the federal section. Two reports have recently been submitted to the UN, Canada's 13th and 14th reports on the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination and Canada's second report on the Convention of the Rights of the Child. There are currently four more reports being prepared: The fifth report on the Convention of the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women; the fourth Report on the Convention Against Torture; the fourth Report on the International Covenant On Economic, Social and Cultural Rights; and the 15th and 16th reports on the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination.

In the past few years there have been delays in the preparation of federal and provincial reports. This has resulted in reports being overdue at the UN. However, it is planned that all outstanding reports will be submitted before the end of the current fiscal year. At that time Canada will be up to date on all of its submissions.

The Department of Canadian Heritage and the continuing committee have been working together to help ensure that our reports are submitted in a more timely fashion in the future.

Following the submission of a report, Canada is invited by the United Nations to appear before the responsible UN committee. The review of reports is normally scheduled anywhere from one to three years following submission. The Department of Foreign Affairs and International Trade coordinates Canada's preparation for appearances before the committee.

Following the review of a report, the respective UN committee issues concluding observations. These observations are shared with provinces and territories. The continuing committee will subsequently discuss the review and the concluding observations. Each representative of the committee ensures that the concluding observations are passed on to the responsible programs within their jurisdiction. It is left to jurisdictions to decide on how best to address those observations. The reactions are then reported to the UN committee in the next report.

I have provided your committee with copies of a background document on the origin and history of the Continuing Committee of Officials on Human Rights. Included in this document is the

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et la Convention relative aux droits de l'enfant.

La fréquence de présentation de ces rapports varie entre deux et cinq ans. Le Canada est tenu de préparer des rapports en vertu des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme dont il est signataire et des engagements qu'il a pris en devenant membre de divers organismes internationaux.

Selon les modalités et les mécanismes adoptés en 1975 par la Conférence fédérale-provinciale des ministres, chaque gouvernement provincial et territorial a le droit de préparer un rapport sur ses efforts personnels de mise en oeuvre. Ces rapports provinciaux et territoriaux et la partie réservée au gouvernement fédéral constituent les rapports du Canada.

Divers ministères partagent les responsabilités en matière de préparation de la partie fédérale du rapport. Deux rapports ont été présentés dernièrement à l'ONU, à savoir les 13^e et 14^e rapports du Canada sur la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et le deuxième rapport du Canada sur la Convention relative aux droits de l'enfant. Quatre autres rapports sont en cours de préparation: le cinquième rapport sur la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, le quatrième rapport sur la Convention contre la torture, le quatrième rapport sur le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et les 15^e et 16^e rapports sur la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

Depuis quelques années, il y a des retards dans la préparation des rapports fédéraux et provinciaux. L'ONU a donc dû attendre plusieurs rapports. Cependant, on prévoit remettre tous les rapports en retard d'ici la fin du présent exercice financier. Le Canada sera alors à jour en ce qui concerne ses rapports.

Le ministère du Patrimoine canadien et le comité permanent ont essayé d'organiser ensemble un système qui permettrait de remettre les rapports avec plus de ponctualité.

Après la présentation d'un rapport, le Canada est invité par les Nations Unies à comparaître devant le comité qui est concerné. L'examen des rapports est normalement effectué dans un délai de un à trois ans après leur présentation. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international coordonne la préparation des comparutions des représentants du Canada devant le comité.

Au terme de l'examen, le comité compétent de l'ONU émet des conclusions et observations. Ces observations sont communiquées aux provinces et territoires. Le comité permanent discute par la suite de cet examen et des conclusions et observations de l'ONU. Chaque représentant du comité veille à ce que les conclusions soient communiquées aux représentants des divers programmes concernés de leur province ou territoire. Ce sont les provinces ou territoires qui décident comment il convient de réagir à ces observations. Les réactions sont ensuite communiquées au comité compétent de l'ONU dans le rapport suivant.

Je vous ai remis des exemplaires d'un document d'information sur l'origine et l'historique du Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne. Ce document décrit le

mandate of the committee, various guidelines developed by the committee, and a list of multilateral treaties in the area of human right to which Canada is a party. Additional information on Canada and the UN human rights system, as well as copies of Canada's reports to the United Nations and related documents, may be found on the website of the human rights program.

Ms Adèle Dion, Director, Human Rights, Humanitarian Affairs and International Women's Equality Division, Department of Foreign Affairs and International Trade: I am also pleased to have an early opportunity to address this committee. I will speak under two plain subject headings. The first is the role played by the Department of Foreign Affairs and International Trade in carrying out Canada's international human rights policies and activities. The second is the role Canada plays and how we work with the international human rights system.

In 1986 Parliament's Special Joint Committee on Canada's International Relations declared an all-party consensus that international promotion of human rights is a fundamental and integral part of Canadian foreign policy. This is the background to my department.

In 1995, in response to the 1994 parliamentary review of foreign policy, the government issued a statement that reaffirmed the central role of human rights in Canada's foreign policy. The statement confirmed that human rights are to be considered not only as a fundamental value, but also as a crucial element in the development of stable, democratic, prosperous, societies that are at peace with each other.

My division, the Human Rights Humanitarian Affairs and International Women's Equality Division, is one of five divisions comprising the Global Issues Bureau, which is responsible for management of issues cutting across various aspects of Canada's relations with other countries.

In addition to defending and advancing Canada's interests related to international human rights, my division is also responsible for international humanitarian affairs: international women's equality and rights; international population questions; migration and refugees; humanitarian assistance; pandemics, and children's rights; rights of persons with disabilities; and other social policy issues.

The human rights section of the division provides policy advice to our department and our ministers on international human rights matters; manages and leads Canadian participation in UN human rights bodies; and provides policy advice for Canada's participation in regional fora such as the Organization of American States and the Organization for Security and Cooperation in Europe.

mandat du comité, diverses lignes directrices élaborées par le comité et une liste des traités multilatéraux relatifs aux droits de la personne auxquels le Canada est partie. Des renseignements supplémentaires sur le Canada et le système des droits de la personne de l'ONU, ainsi que des exemplaires des rapports du Canada aux Nations Unies et autres documents correspondants se trouvent sur le site Web du Programme des droits de la personne.

Mme Adèle Dion, directrice, Direction des droits de la personne, des affaires humanitaires et de la promotion internationale de la femme, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: Je suis également très heureuse d'avoir l'occasion de témoigner. Mon exposé portera sur deux sujets principaux. Le premier est le rôle joué par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international dans l'exécution des politiques et des activités internationales du Canada en matière de droits de la personne. Le deuxième est le rôle que joue le Canada dans le système international des droits de la personne et sa collaboration au sein de ce système.

En 1986, le Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada a déclaré avec l'accord de tous les partis que la promotion des droits de la personne à l'échelle internationale faisait partie intégrante de la politique extérieure canadienne. Voilà le contexte en ce qui concerne mon ministère.

En 1995, en réponse à l'examen parlementaire de la politique étrangère, le gouvernement a publié une déclaration confirmant le rôle central des droits de la personne dans la politique extérieure du Canada. Elle confirmait que les droits de la personne doivent être considérés non seulement comme une valeur fondamentale mais aussi comme un facteur crucial de développement de sociétés stables, démocratiques et prospères vivant en paix les uns avec les autres.

Ma direction, celle des affaires humanitaires et de la promotion internationale de la femme, est une des cinq directions formant la Direction des enjeux mondiaux, qui est responsable de la gestion de questions recouvrant divers aspects des relations du Canada avec d'autres pays.

Ma direction, qui est chargée de défendre et de promouvoir les intérêts du Canada en ce qui concerne les droits internationaux de la personne, est également responsable des affaires humanitaires internationales, de la promotion internationale de la femme et de la défense de ses droits, des questions démographiques internationales, de la migration et des réfugiés, de l'aide humanitaire, des pandémies et des droits de l'enfant, des droits des personnes handicapées et d'autres questions relevant de la politique sociale.

La Section des droits de la personne de la direction donne des avis stratégiques au ministère et aux ministres sur les questions de droits internationaux de la personne; elle gère et dirige la participation du Canada aux activités des organismes de l'ONU de protection des droits de la personne et donne des conseils stratégiques pour la participation du Canada dans des forums régionaux comme l'Organisation des États américains (OEA) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

A great deal of time is dedicated to consulting with other interested parts of the department. Our key partners are officials from the geographic bureau who have the lead responsibility for managing all aspects of Canada's bilateral relations with other countries, and our relations with regional organizations such as the OAS and the OSCE.

All aspects of a bilateral relationship include the human rights dimension. This decentralization of responsibility reflects the fact that human rights concerns represent an integral, sometimes pervasive factor in relations with a large number of countries in most regions of the world. Our division's role is to advise our colleagues on human rights policy and international human rights standards, to seek to ensure an effective and consistent Canadian approach.

Members of the division are also in frequent, usually daily, contact with officials from a range of other interested government agencies and departments, such as Canadian Heritage, justice, CIDA, Status of Women Canada, and many others depending on the particular issue.

We are also responsible for coordinating a wide range of consultations with Canadian non-governmental organizations and with both academics and individuals. We do this throughout the year.

Now a few words on Canada and how we work with the international human rights system. I will break down our work into two main categories: the United Nations human rights mechanisms, and the United Nations treaty bodies.

Canada considers that multilateral organizations, especially the UN, are often the most effective channels for influencing other governments on human rights questions. The international human rights system is complex, even by UN standards. This is particularly true when you look at the truly bewildering array of funds, rapporteurs and working groups that operate under the umbrella of the Commission on Human Rights.

This is a consequence of the way in which the system has evolved. Essentially, it has been an incremental process built up over the years to secure a rapporteur to monitor a given country's situation, or to study the worldwide incidence of a specific violation, such as torture.

Human rights has become an increasingly important element of a wide variety of UN bodies. They include the Commission on Human Rights; the UN General Assembly; the Commission on the Status of Women; the Commission on Social Development; the Commission on Population and Development; and even the UN Security Council.

Nous consacrons beaucoup de temps aux consultations avec d'autres services du ministère qui sont concernés. Nos principaux partenaires sont des fonctionnaires du bureau géographique qui sont les principaux responsables de la gestion de tous les aspects des relations bilatérales du Canada avec les autres pays et de nos relations avec des organisations régionales comme l'OEA et l'OSCE.

Une relation bilatérale a toujours un lien avec les droits de la personne. Cette décentralisation des responsabilités témoigne du fait que les préoccupations relatives aux droits de la personne font partie intégrante des relations avec un grand nombre de pays de la plupart des contrées du monde et représentent parfois un facteur prépondérant. Le rôle de notre direction est de conseiller nos collègues sur les politiques et sur les normes internationales en matière de droits de la personne pour s'assurer que l'approche du Canada est efficace et logique.

Les membres de la direction ont également des contacts fréquents, voire quotidiens, avec les fonctionnaires de divers autres organismes gouvernementaux et ministères tels que Patrimoine canadien, Justice, l'ACDI, Condition féminine Canada et bien d'autres organismes, selon la nature de la question examinée.

Nous sommes également responsables de la coordination d'un large éventail de consultations avec des organisations non gouvernementales canadiennes, avec les milieux universitaires et avec des particuliers. Nous assurons cette coordination pendant toute l'année.

Je voudrais dire maintenant quelques mots au sujet du Canada et de la façon dont nous collaborons dans le cadre du système international des droits de la personne. Nos tâches sont liées à deux principaux domaines: les mécanismes des Nations Unies en matière de droits de la personne et ses organes de surveillance des traités.

Le Canada considère que les organismes multilatéraux, et surtout l'ONU, sont généralement les intermédiaires les plus efficaces pour influencer d'autres gouvernements en ce qui concerne les droits de la personne. Le système international des droits de la personne est complexe, même selon les normes de l'ONU. On s'en rend particulièrement compte par les sommes colossales qui y sont consacrées, et par le nombre phénoménal de rapporteurs et de groupes de travail placés sous l'égide de la Commission des droits de l'homme.

C'est une conséquence de la façon dont le système a évolué. Il s'agit, pour l'essentiel, d'un système qui s'est édifié petit à petit et qui consiste à trouver un rapporteur pour suivre la situation dans un pays déterminé ou pour étudier la fréquence d'un cas de violation de traité, comme la torture, à l'échelle mondiale.

Les droits de l'homme sont devenus un centre d'intérêt de plus en plus important de divers organismes de l'ONU dont la Commission des droits de l'homme, l'Assemblée générale des Nations Unies, la Commission de la condition de la femme, la Commission du développement social, la Commission de la population et du développement et même le Conseil de sécurité de l'ONU.

My division is responsible for two key objectives of Canada's approach to the UN. First is the strengthening of human rights machinery and second is the integration of human rights and women's equality perspectives into overall UN operations.

We pursue these objectives at UN meetings such as those I just mentioned and during special sessions of the UN, as well as through effective ongoing collaboration with like-minded governments and UN officials in the United Nations secretariats.

In 1998 the fiftieth anniversary of the Universal Declaration of Human Rights was celebrated. As an expression of Canada's commitment to the promotion and protection of human rights, the Canadian head of delegation to the UN Commission issued a standing invitation to although thematic human rights mechanisms of the UN to visit Canada.

I will address treaty bodies before turning to my colleagues who will speak a bit more in depth on international treaties.

As indicated by Mr. Moyer, Canada is party to all six of the major UN human rights treaties. As noted, we regularly submit reports on Canada's performance to these committees. We believe this helps us to strengthen our reputation as a guarantor of our citizens' rights.

We currently have two Canadian independent experts on the UN treaty committees. One is Dr. Maxwell Yaldin who is an independent expert on the UN Human Rights Committee. That committee monitors performance on the International Convention on Civil and Political Rights. The second expert is Professor Peter Burns from the Faculty of Law at University of British Columbia who is currently the Chair of the UN Committee against Torture.

We consider that Canada is well represented in the six UN human rights treaty committees. Indeed, a greater representation would, be inappropriate as it would lessen the opportunity for independent experts from other regions of the world to participate on these committees.

Finally, we do believe as well that an important corollary of Canada's UN efforts to encourage other countries to respect human rights is our readiness to have our human rights record assessed at the international level. In that respect, we do welcome the recommendations of the different UN committees; we take them seriously and we make our best efforts to address them.

Mr. John Holmes, Director, United Nations, Criminal and Treaty Law Division, Department of Foreign Affairs and International Trade: I am pleased to have this opportunity to address the newly created Standing Senate Committee on Human Rights. The purpose of my introductory comments is to describe briefly the role that the Department of Foreign Affairs and International Trade plays in the treaty ratification process and in the negotiation of international human rights instruments.

Ma direction est responsable de deux objectifs clés de l'approche du Canada à l'égard des Nations Unies. Le premier consiste à renforcer le mécanisme des droits de la personne et le deuxième à intégrer les droits de la personne et la promotion de la femme aux activités globales de l'ONU.

Nous visons ces deux objectifs aux assemblées de l'ONU, comme celles que je viens de mentionner, et dans le cadre des sessions spéciales de l'ONU, et aussi grâce à une collaboration efficace et permanente avec des gouvernements partageant nos opinions et des fonctionnaires des divers secrétariats de l'ONU.

En 1998, on a fêté le 50^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Pour témoigner de l'engagement du Canada en matière de promotion et de protection des droits de la personne, le chef de la délégation canadienne à la Commission de l'ONU a lancé une invitation permanente à venir au Canada aux responsables des mécanismes relatifs aux droits de la personne.

Je parlerai des organes de surveillance des traités avant de passer la parole à mes collègues qui donneront des renseignements un peu plus précis sur les traités internationaux.

Comme l'a mentionné M. Moyer, le Canada est partie à six des principaux traités de l'ONU concernant les droits de la personne. Nous présentons régulièrement des rapports sur la performance du Canada à ces comités. Nous pensons que cela nous aide à renforcer notre réputation de garants des droits de nos citoyens.

Deux experts canadiens indépendants siègent actuellement aux comités d'étude des traités de l'ONU. L'un est M. Maxwell Yaldin, qui est un expert indépendant et siège au Comité des droits de l'homme. Ce comité surveille la performance en ce qui concerne le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le deuxième expert est M. Peter Burns, de la faculté de droit de l'Université de la Colombie-Britannique, qui est actuellement président du Comité sur la torture.

Nous considérons que le Canada est bien représenté dans les six comités d'étude des traités concernant les droits de la personne de l'ONU. En fait, une représentation plus forte ne serait pas utile étant donné qu'elle diminuerait les possibilités de participation d'experts indépendants d'autres régions du monde.

Enfin, nous sommes convaincus qu'un important corollaire des efforts déployés par le Canada auprès de l'ONU pour encourager d'autres pays à respecter les droits de la personne est que nous sommes disposés à ce que notre bilan en matière de droits de la personne fasse l'objet d'évaluations internationales. C'est pourquoi nous tenons compte des recommandations des divers comités de l'ONU et nous faisons de notre mieux pour les suivre.

M. John Holmes, directeur, Direction du droit onusien, criminel et des traités, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international: Je suis heureux d'avoir l'occasion de m'adresser aux membres de ce nouveau Comité sénatorial permanent des droits de la personne. L'objet de mes commentaires liminaires est de décrire brièvement le rôle du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international dans le processus de ratification des traités et dans la négociation des instruments internationaux relatifs aux droits de la personne.

The Department of Foreign Affairs Act gives the department statutory authority to conduct and manage international negotiations as they relate to Canada. Accordingly, the competence to authorize and conduct negotiations for a treaty rests primarily with DFAIT. Policy approval for entering into negotiations will normally be sought from either cabinet or from the Minister of Foreign Affairs.

Within the department, the United Nations Criminal and Treaty Law Division has responsibility for providing legal advice to the department on a range of international law subjects that include human rights. The division plays an active role in the elaboration of new international human rights instruments. Frequently this role is to lead the Canadian delegation at the negotiations. Alternatively, members of the division will provide legal advice to the Canadian delegation either as a member of that delegation or from headquarters.

The elaboration of international human rights standards occurs in several fora at which Canada participates. Of course, the United Nations is the most important body because of its near universal membership. My colleagues have described the UN system in terms of the Universal Declaration of Human Rights and the six major human rights instruments.

Regional bodies such as the Organization of American States and the Organization for the Security and Cooperation in Europe, the OSCE, have also adopted important human rights standards.

The OAS has been adopting treaties and declarations on human rights since its establishment. Many of these, such as the American Convention on Human Rights, were elaborated before Canada joined the organization in 1990.

There is no uniform practice when Canada participates in negotiations on an international human rights instrument. The size and composition of the Canadian delegation will vary depending on the nature of the instrument being prepared. For a major human rights instrument, the delegation may be composed of representatives of DFAIT and other government departments such as the Department of Justice. For an instrument that addresses a broad range of issues falling under provincial jurisdiction, representatives of the provinces or the territories may be included in the Canadian delegation. Representatives of the federal government speak on behalf of Canada with provincial representatives providing advice to the delegation.

Prior to the commencement of negotiations, the Canadian delegation will normally seek approval from the Minister of Foreign Affairs, for the delegation itself and for the position it will take in negotiations. The instructions to the delegation may be quite general in nature, to give latitude to adjust to changing circumstances and new proposals made during the negotiations.

La Loi sur le ministère des Affaires étrangères donne au ministère le pouvoir de mener et de gérer des négociations internationales pour le compte du Canada. En conséquence, la compétence d'autoriser et de mener des négociations pour un traité appartient principalement au MAECI. L'autorisation officielle d'entamer des négociations est normalement demandée au Cabinet ou au ministre des Affaires étrangères.

Au ministère, c'est la Direction du droit onusien, criminel et des traités qui est chargée de donner des avis juridiques sur divers sujets concernant le droit international, y compris sur les droits de la personne. La direction joue un rôle actif dans l'élaboration de nouveaux instruments internationaux relatifs aux droits de la personne. Ce rôle consiste souvent à diriger la délégation canadienne aux négociations. Les membres de la direction donnent des avis juridiques à la délégation canadienne comme membres de cette délégation ou à partir du siège administratif.

L'élaboration de normes internationales en matière de droits de la personne se fait dans divers organismes dont le Canada fait partie. L'Organisation des Nations Unies est, bien entendu, le plus important de ces organismes, en raison de son caractère universel. Mes collègues ont décrit le système de l'ONU en fonction de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des six principaux instruments relatifs aux droits de la personne.

Les organismes régionaux comme l'Organisation des États américains et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'OSCE, ont déjà adopté des normes importantes en matière de droits de la personne.

L'OEA adopte des traités et des déclarations sur les droits de la personne depuis sa création. La plupart de ces instruments, comme la Convention américaine sur les droits de l'homme, ont été élaborés avant que le Canada ne devienne membre de l'organisation, c'est-à-dire avant 1990.

La participation du Canada aux négociations sur un instrument international relatif aux droits de la personne n'est fondée sur aucun modèle uniforme. La taille et la composition de la délégation canadienne varient selon la nature de l'instrument. Lorsqu'il s'agit d'un instrument important, la délégation peut être composée de représentants du MAECI et d'autres ministères fédéraux comme le ministère de la Justice. Lorsqu'il s'agit d'un instrument concernant un large éventail de questions relevant de la compétence des provinces, des représentants des provinces ou des territoires peuvent faire partie de la délégation canadienne. Les représentants du gouvernement fédéral sont les porte-parole du Canada et ceux des gouvernements provinciaux conseillent les membres de la délégation.

Avant le début des négociations, la délégation canadienne essaie normalement d'obtenir l'approbation du ministre des Affaires étrangères, en ce qui concerne la composition de la délégation proprement dite, et la position qu'elle adoptera au cours des négociations. Les instructions données à la délégation peuvent être très générales pour lui laisser la latitude nécessaire pour s'adapter aux circonstances et aux nouvelles propositions faites dans le cadre des négociations.

Generally, Canadian delegations negotiating such instruments are guided by several criteria: to ensure that the new instrument does not undermine existing international human rights standards; to elaborate standards that address the human rights concern and also meet broad support among states so as to ensure widespread acceptance of the future instrument; and, to develop standards which are in broad conformity with Canadian laws and practice.

The last point should not be understood to mean that Canada is unwilling to accept new human rights standards. Rather, Canadian delegations seek to promote laws and practices that have served Canadians well and which may be used as models internationally. The delegations also seek to avoid significantly different approaches that might make Canadian acceptance of the instrument more difficult.

Many human rights instruments take several years to be negotiated. Between sessions, delegation members will generally inform interested government departments and the status of the negotiations is usually included in the agenda of the continuing committee.

In some cases, a more regular intersessional consultative approach may be put in place. For the Convention on the Rights of the Child, the continuing committee established an informal federal-provincial-territorial subcommittee to review developments at previous negotiating sessions and, as appropriate, refine Canadian positions. Ultimately, this model proved to be of exceptional value, since it permitted Canada to sign and ratify a complex human rights treaty in a very expeditious manner.

Similarly complex instruments where Canada was not actively involved in the negotiations, such as the American Convention on Human Rights, have required extensive discussions among federal officials and with the provinces and territories.

Once an instrument is adopted by the UN or another international body, officials must examine it carefully to determine if Canada could sign and ratify and what the implications might be. If, as in many cases, provincial interests are affected, then consultations will be initiated or will continue with the provinces and territories, for example, through the mechanism of the continuing committee. Once officials have completed their analysis recommendations may be made to ministers or cabinet. The ministers or cabinet must authorize Canadian signature and ratification. The process of study can be lengthy.

When Canada considers ratifying or acceding to an international human rights instrument, the issue of reservations or statements of understanding may arise. Canada does not, as a matter of principle, support the widespread use of reservations for multilateral human rights instruments. However, for certain specific cases reservations may be acceptable, especially if the overall aim is not to undermine human rights but rather to balance conflicting obligations in the instrument concerned. Where other

D'une manière générale, les délégations canadiennes qui participent à des négociations sur des instruments de ce genre sont guidées par plusieurs critères: s'assurer que le nouvel instrument ne diminue pas l'efficacité des normes internationales en matière de droits de la personne, élaborer des normes répondant aux préoccupations en matière de droits de la personne et recueillant un large appui auprès des États pour s'assurer de l'acceptation généralisée du futur instrument et élaborer des normes qui sont généralement conformes aux lois et aux coutumes canadiennes.

Ce dernier commentaire ne doit pas être interprété comme un rejet de toute nouvelle norme. Les délégations canadiennes cherchent, au contraire, à promouvoir des lois et des pratiques qui se sont avérées utiles pour les Canadiens et qui pourraient servir de modèles à l'échelle internationale. Les délégations essaient en outre d'éviter des approches radicalement différentes qui risquent de rendre l'acceptation de l'instrument par le Canada plus difficile.

De nombreux instruments relatifs aux droits de la personne nécessitent plusieurs années de négociations. Entre les séances, les membres des délégations informent généralement les ministères concernés et l'état d'avancement des négociations est généralement indiqué au programme du comité permanent.

Dans certains cas, un système de consultation à intervalles plus réguliers que les séances peut être mis en place. En ce qui concerne la Convention relative aux droits de l'enfant, le comité permanent a institué un sous-comité fédéral-provincial-territorial officieux pour suivre les progrès réalisés au cours des séances de négociation antérieures et pour peaufiner, au besoin, les positions canadiennes. Enfin, ce modèle s'est avéré exceptionnel, parce qu'il permet au Canada de signer et de ratifier très rapidement un traité relativement complexe.

Des instruments complexes analogues pour lesquels le Canada n'a pas participé activement aux négociations, comme la Convention américaine sur les droits de l'homme, ont nécessité des discussions très longues entre les fonctionnaires fédéraux et les fonctionnaires provinciaux et territoriaux.

Lorsqu'un instrument est adopté par l'ONU ou par un autre organisme international, les fonctionnaires doivent l'examiner minutieusement pour déterminer si le Canada pourrait le signer et le ratifier et voir quelle pourrait en être la portée. Si, comme dans la plupart des cas, des intérêts provinciaux sont touchés, des consultations sont entamées ou se poursuivent avec les provinces et les territoires, par l'intermédiaire du comité permanent. Lorsque les fonctionnaires ont terminé leur analyse, des recommandations peuvent être faites aux ministres ou au Cabinet. Les ministres ou le Cabinet doivent autoriser la signature et la ratification de l'instrument par le Canada. Le processus d'examen peut être long.

Lorsque le Canada étudie la possibilité de ratifier ou d'approuver un instrument international relatif aux droits de la personne, la question des réserves ou des déclarations officielles peut se poser. En principe, le Canada n'est pas en faveur du recours généralisé aux réserves en ce qui concerne les instruments multilatéraux relatifs aux droits de la personne. Cependant, dans certains cas précis, des réserves sont parfois acceptables, surtout si l'objectif général n'est pas de miner les droits de la personne mais plutôt de

countries make extensive use of reservations, or enter broadly worded ones purporting to limit the entirety of the instrument. Canadian policy is to encourage that state, to withdraw these reservations.

When there is political approval for Canada to proceed with ratification of, or accession to, an international human rights treaty, the role of Parliament will depend on the nature of the instrument as well as Canadian laws and policies with respect to the obligations contained in the instrument. If new Canadian laws or amendments to existing ones are required, the proposed legislation is introduced in Parliament prior to Canadian adherence. Parliament will frequently debate the international treaty in the context of considering the bill before it.

In cases where no legislative changes are required, Parliament may not be asked to consider Canadian ratification before that step is taken. However, the Department of Foreign Affairs and International Trade, through my division, tables all treaties that Canada has ratified and that have not otherwise been brought to Parliament's attention. These are now provided in electronic form.

In closing, I wish to comment on an issue raised last week. Several witnesses called on Canada to adhere to a number of international human rights instruments. I will not comment on these now in my introductory comments, but I am prepared to answer specific questions later. My colleague from the Department of Heritage has mentioned that three of those instruments are under active consideration. They are: The American Convention on Human Rights; the optional protocol to CIDA; and the optional protocol to the Convention on the Rights of the Child.

Ms Irit Weiser, Director, Human Rights Law Section, Department of Justice: My presentation is on domestic implementation of Canada's human rights treaty obligations from the perspective of the Department of Justice. I will start with a brief review of the Canadian legal and constitutional framework, or what I also call immovable mountains, because it is largely a framework of constraints on parliamentary and government action in the implementation of international human rights. Next I would like to tell you what we at the officials level do to get through the mountains. I will also speak briefly about other potential options.

The first constraint that I want to mention is that in Canada treaty making is an executive act and therefore parliamentary approval is not required for Canada to enter into international agreements.

The second immovable mountain concerns the nature of federalism. According to a 1937 case, often referred to as the labour conventions case, the federal executive alone is empowered to enter into international treaties. However, the federal government cannot legislate to implement the treaty in areas that would otherwise fall within provincial jurisdiction. This is in

concilier des obligations contradictoires dans l'instrument concerné. Lorsque d'autres pays ont largement recours aux réserves ou font des réserves d'ordre général ayant pour objet de limiter l'efficacité de l'instrument, la politique canadienne consiste à encourager l'État concerné à les retirer.

Lorsque le Canada a reçu l'approbation politique de ratifier un traité international relatif aux droits de la personne ou d'y adhérer, le rôle du Parlement dépend de la nature de l'instrument ainsi que des lois et politiques canadiennes concernant les obligations prévues dans l'instrument en question. Si de nouvelles lois canadiennes ou des modifications aux lois canadiennes en vigueur sont nécessaires, le projet de loi correspondant est présenté au Parlement avant l'adhésion du Canada. Le Parlement entame alors souvent un débat sur le traité international dans le cadre de l'étude du projet de loi dont il est saisi.

Dans les cas où aucune modification législative n'est nécessaire, le Parlement n'est pas toujours appelé à examiner d'avance la ratification par le Canada. Cependant, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, par l'intermédiaire de ma direction, dépose tous les traités que le Canada a ratifiés et qui n'ont pas été portés à l'attention du Parlement. Le texte de ces traités est actuellement disponible en version électronique.

Enfin, je voudrais faire un commentaire sur une question qui a été abordée la semaine dernière. Plusieurs témoins ont prié le Canada d'adhérer à divers instruments internationaux relatifs aux droits de la personne. Je ne ferai pas de commentaires à ce sujet maintenant mais je répondrai avec plaisir à des questions précises tout à l'heure. Mon collègue du ministère du Patrimoine canadien a mentionné que trois de ces instruments font actuellement l'objet d'un examen actif. Il s'agit de la Convention américaine sur les droits de l'homme, du protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et du protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant. Je vous remercie.

Mme Irit Weiser, directrice, Section des droits de la personne, ministère de la Justice: Mon exposé porte sur la mise en œuvre des obligations du Canada découlant des traités sur les droits de la personne à l'intérieur du pays, dans l'optique du ministère de la Justice. Je donnerai d'abord un bref aperçu du cadre législatif et constitutionnel canadien ou de ce que j'appelle également des «montagnes inamovibles», parce que c'est un cadre qui exerce des contraintes sur les initiatives du Parlement et du gouvernement en matière de mise en œuvre des droits internationaux de la personne. Je voudrais ensuite vous parler de ce que nous faisons pour surmonter ces obstacles. Je vous parlerai également brièvement d'autres options possibles.

La première contrainte que je voudrais mentionner est qu'au Canada, l'élaboration de traités est une fonction exécutive et que, par conséquent, le gouvernement n'a pas besoin de l'approbation du Parlement pour conclure des ententes internationales.

La deuxième «montagne inamovible» est liée à la nature du fédéralisme. Dans une cause qui remonte à 1937 appelée généralement affaire de la Convention sur le travail, l'exécutif fédéral a le pouvoir exclusif d'adhérer aux traités internationaux. Cependant, le gouvernement fédéral ne peut légiférer la mise en œuvre du traité dans des domaines relevant normalement de la

contrast to other federations, such as Australia, where the federal government retains the residual power to legislate in furtherance of a treaty even if the subject matter typically falls outside federal jurisdiction.

The third immovable mountain relates to the fact that international treaties in Canada are not self-executing. In other words, an international treaty alone cannot form the basis of an action in domestic courts. The treaty must first be incorporated into a domestic statute.

Why do we not routinely put all treaties into legislation?

First, human rights treaties often concern matters of exclusive provincial jurisdiction, and treaty ratification does not change our constitutional division of powers.

Second, even in areas of federal responsibility, the result of routinely legislating treaties would often be nonsensical. I would like to offer several examples.

The Covenant on Civil and Political Rights, the Convention on Elimination of Discrimination against Women and the Convention on the Rights of the Child all contain some form of guarantee of freedom of expression. To legislate three different freedom of expression guarantees, none of which are worded in the same way, could result in inconsistent legislative statements, and it is at a minimum a confusing legislative policy approach. Remember that all of these legislative statements of freedom of expression would then be subject to the same guarantee contained in the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

I would like to offer another example. According to the Human Rights Committee, which is the body responsible for overseeing the Covenant on Civil and Political Rights, states violate the protection against torture by extraditing individuals to face the death penalty if the method of execution is gas, asphyxiation or electrocution. Return to face the death penalty by lethal injection is not a violation of the covenant's prohibition against torture. As you know, return to face the death penalty was recently examined by our Supreme Court under section 7 of the Charter, which is the right not to be deprived of life, liberty and security of the person except in accordance with the principles of fundamental justice. It was held that the Minister of Justice could not return the affected individual without seeking assurances from the United States that the death penalty would not be imposed. The method of execution was an irrelevant consideration.

There needs to be a translation exercise from the international to the domestic context whenever we implement a treaty. An offence of disappearing someone, another subject matter of treaties, would mean little in the Canadian Criminal Code. Murder, kidnapping, and forcible confinement all address the same evils in a way that makes sense in the Canadian legal system.

compétence des provinces, à la différence d'autres fédérations, comme l'Australie, où le gouvernement fédéral conserve le pouvoir résiduel de légiférer pour promouvoir un traité, même si le domaine ne relève pas de sa compétence.

La troisième «montagne inamovible» est liée au fait que les traités internationaux ne sont pas directement applicables au Canada. En d'autres termes, un traité international ne peut servir de base en soi à une action devant les tribunaux du pays. Le traité doit d'abord être intégré à une loi canadienne.

Pourquoi n'intégrons-nous pas automatiquement tous les traités à une loi?

Premièrement, les traités sur les droits de la personne portent souvent sur des questions relevant de la compétence exclusive des provinces et leur ratification ne modifie pas la répartition des pouvoirs prévue dans notre Constitution.

Deuxièmement, même dans les domaines relevant de la compétence fédérale, l'intégration automatique des traités à une loi serait absurde. Permettez-moi de citer quelques exemples.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant contiennent une certaine garantie de la liberté d'expression. Si on légiférait trois garanties différentes de la liberté d'expression qui ne sont pas libellées de la même façon, on risquerait d'obtenir des énoncés législatifs manquant d'uniformité ou, à tout le moins, de semer une certaine confusion. Je rappelle que tous ces énoncés législatifs de la liberté d'expression seraient soumis à la même garantie prévue dans la Charte canadienne des droits et libertés.

Voici un autre exemple. D'après le Comité des droits de l'homme, qui est l'organisme chargé de superviser le Pacte relatif aux droits civils et politiques, plusieurs États violent la protection contre la torture en prononçant l'extradition de personnes qui risquent de subir la peine de mort si la méthode d'exécution est par le gaz, par asphyxie ou par électrocution. L'extradition pour subir la peine de mort par injection mortelle n'est pas une violation à l'interdiction prévue dans la Convention contre la torture. Comme vous le savez, l'extradition pour subir la peine de mort a été examinée dernièrement par la Cour suprême du Canada en vertu de l'article 7 de la Charte concernant le droit de chacun à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne auquel il ne peut être porté atteinte qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale. La Cour suprême a décidé que la ministre de la Justice ne pouvait prononcer l'extradition d'une personne sans chercher à obtenir des garanties des États-Unis que la peine de mort ne sera pas imposée. La méthode d'exécution est une question étrangère à l'objet du débat.

Quand on met un traité en œuvre, il faut faire un exercice de transposition du contexte international au contexte national. Une infraction concernant la disparition de quelqu'un, un autre sujet de traités, n'aurait pas beaucoup de signification dans le Code criminel canadien. Les dispositions concernant le meurtre, l'enlèvement et la séquestration traitent les mêmes infractions d'une façon sensée dans le système judiciaire canadien.

I want to look at the Canadian judicial treatment of ratified treaties. This is perhaps more malleable than an immovable mountain, but it is a significant land mass we have to be aware of when developing strategies for implementation. I will look at this aspect in a very summary fashion because, I know your focus is on the machinery of government and not on the approach of the judiciary.

Treaties in Canada are not self-executing, but they may inform the interpretation of domestic laws. The situation may be different depending on whether the court exams the ordinary legislation as opposed to the constitutional provision.

In respect to ordinary legislation, the courts have said that judges should strive to interpret laws in accordance with relevant international obligations. However, if the express provisions of the domestic statute are contrary to Canada's international obligations the former statute will prevail.

The situation with respect to constitutional provisions is somewhat more nuanced. In summation, the Supreme Court has said that the judiciary is not bound to apply Canada's international human rights treaty obligations in construing the Charter, although they will be a relevant and persuasive factor in the court's interpretation of the Charter.

All of these immovable mountains that I have just described combine to make the Canadian system both unique and, from a structural perspective, one of the most complex in the world for the purposes of implementation of international treaties.

What is done domestically so that Canada can ratify human rights treaties? As a prelude to ratification, the officials of the Department of Justice consult with colleagues in other federal departments; other agencies; the provinces and territories through the vehicle of continuing committee; and with Aboriginal groups and other non-governmental groups. This consultation determines several things. It decides whether existing domestic laws and policies already conform to the treaty obligations. It determines if there are inconsistencies and if there are it decides whether new legislation and policies should be adopted or whether existing legislation and policies should be amended. And finally, it determines whether it is appropriate to maintain the domestic position even though it is inconsistent with the treaty provision and enter a reservation or a statement of understanding.

Frequently, various approaches are adopted depending on the particular provisions of the treaty and the jurisdiction within Canada. For example, prior to ratification of the convention against torture, a new offence of torture was added to the Criminal Code to which was attached universal jurisdiction.

A comparison of the terms of the Convention on the Rights of the Child with domestic law and practice also raised concerns. For example, a reservation was filed to Article 21 of the convention that ensures that the adoption of a child is authorized only by

Je voudrais examiner maintenant la façon dont les traités ratifiés sont traités dans le système judiciaire canadien. C'est peut-être plus malléable qu'une «montagne inamovible», mais cela représente un obstacle majeur dont il convient d'être conscient lorsqu'on veut élaborer des stratégies de mise en oeuvre. C'est un aspect que je survolerai rapidement étant donné que vous examinez principalement les mécanismes du gouvernement et non l'approche du système judiciaire.

Au Canada, les traités ne sont pas directement applicables mais ils peuvent donner des informations utiles pour l'interprétation des lois du pays. La situation peut être différente selon que la cour examine la législation ordinaire plutôt qu'une disposition de la Constitution.

En ce qui concerne le droit commun, les tribunaux ont décidé que les juges devaient s'efforcer d'interpréter les lois en fonction des obligations internationales pertinentes. Cependant, si les dispositions expresses de la loi canadienne vont à l'encontre des obligations internationales du Canada, c'est cette loi qui prévaut.

La situation est un peu plus nuancée en ce qui concerne les dispositions de la Constitution. En résumé, la Cour suprême a dit que le système judiciaire n'est pas tenu d'appliquer les obligations contractées dans le cadre de traités internationaux relatifs aux droits de la personne dans le contexte de la Charte, bien que ces obligations puissent être un facteur important et décisif dans l'interprétation de la Charte par le tribunal.

Toutes les «montagnes inamovibles» que je viens de décrire font du système canadien un système unique et, sur le plan structurel, un des plus complexes du monde, en ce qui concerne la mise en oeuvre des traités internationaux.

Que fait-on au Canada pour pouvoir ratifier les traités relatifs aux droits de la personne? Avant la ratification, les fonctionnaires du ministère de la Justice consultent des collègues d'autres ministères fédéraux, d'autres organismes, des gouvernements provinciaux et territoriaux, par l'intermédiaire du comité permanent; il consulte en outre des groupes autochtones et d'autres groupes non gouvernementaux. Ces consultations permettent de déterminer plusieurs facteurs. Elles permettent de voir si les lois et les politiques canadiennes existantes sont déjà conformes aux obligations découlant de traités. Elles permettent de déterminer s'il y a un manque de compatibilité et, dans ce cas, de décider si une nouvelle législation ou de nouvelles politiques devraient être adoptées ou si les lois et politiques existantes devraient être modifiées. Elles permettent enfin de déterminer s'il convient de maintenir la position du Canada même si elle n'est pas conforme aux dispositions du traité et d'émettre une réserve ou de faire une déclaration officielle.

Diverses approches sont généralement adoptées selon les dispositions du traité concerné et le palier de compétence au Canada. Par exemple, avant la ratification de la Convention contre la torture, une nouvelle infraction de torture a été ajoutée au Code criminel à laquelle a été rattachée une compétence universelle.

La comparaison des termes employés dans la Convention relative aux droits de l'enfant et des textes de loi ou des usages canadiens a également suscité des préoccupations. Par exemple, une réserve a été émise en ce qui concerne l'article 21 de la

competent authorities in accordance with applicable laws and procedures. As it was unclear at the time of ratification whether this article would encompass Aboriginal customary adoptions a reservation was entered.

What else might be considered to improve implementation of Canada's human rights treaty obligations? I would like to look at two things. First, as indicated under the Canadian system, treaty obligations are not necessarily enforceable through the domestic legal system. Thus, Parliament has a significant role in the observance of our treaty obligations, perhaps in the review of bills, perhaps elsewhere.

I understand that you will be receiving presentations on the approaches and experiences of other similar jurisdictions, such as Australia, and hopefully that will help to mark other paths that Canada might take. Professor Rishworth is here with us today and he has insights into the New Zealand approach.

The second possible path concerns some sort of ongoing review. The extensive review conducted prior to ratification of the treaty means that the government, at that point in time, is well informed of the interaction between the treaty and domestic law. Outside of that exercise, there may be room for all of the government, parliamentary and bureaucratic machinery to better incorporate human rights treaty considerations in the course of their work. This is not easy. I can not be a formalistic exercise. Apart from the myriad of treaty obligations Canada has undertaken, many of them overlap and some are not easily discernible. At times the language of international instruments does not translate into fully enforceable legal obligations.

Also, the interpretations of international human rights provisions are often skeletal in comparison to the rich and considered jurisprudence we have in Canada. For example, there is little doubt that the Supreme Court has examined the underlying values, purpose and application of such fundamental rights as equality, freedom of expression, and right to counsel, and so on, in greater depth than any international body. In some areas, Canadian human rights legislation and thinking is way out ahead of the international movement. Same-sex issues are a clear example of this. The international community is far from a consensus on whether sexual orientation is even an unacceptable ground of discrimination.

Finally, the scope and content of treaty provisions are formed in a somewhat nebulous manner. Within our borders we know that ultimately it is the Supreme Court that identifies the principles embraced by various Charter rights and freedoms and applies them in specific fact situations. There is far more ambiguity at the international level. For example, I have already mentioned the conclusions of the Human Rights Committee that states violate the

convention qui fait que l'adoption d'un enfant n'est autorisée par les autorités compétentes qu'en conformité des lois et procédures applicables. Comme on ne savait pas très bien, à l'époque de la ratification, si cet article s'appliquerait également aux coutumes d'adoption autochtones, le Canada a émis une réserve.

Que pourrait-on encore envisager pour améliorer la mise en oeuvre des obligations du Canada découlant de traités relatifs aux droits de la personne? Je voudrais parler de deux options. La première est la suivante: comme l'indique le système canadien, les obligations issues de traités ne sont pas nécessairement applicables par le biais du système juridique canadien. Le Parlement a donc un rôle important à jouer en matière d'observation de nos obligations internationales issues de traités, au niveau de l'examen de projets de loi ou à d'autres niveaux.

Si j'ai bien compris, on vous présentera des mémoires sur les approches et expériences d'autres pays où le régime de gouvernement est analogue au nôtre, comme l'Australie. Nous espérons que cela nous aidera à envisager d'autres options. M. Rishworth est ici aujourd'hui et a des informations à nous donner sur l'approche néo-zélandaise.

La deuxième option est en quelque sorte un examen continu. L'examen minutieux effectué avant la ratification du traité indique que le gouvernement était, à ce moment-là, bien informé des interactions entre le traité et les lois du pays. En plus de cet examen, on pourrait peut-être envisager une meilleure intégration des obligations découlant de traités relatifs aux droits de la personne aux activités de l'appareil gouvernemental, de l'appareil parlementaire et de l'appareil bureaucratique. Ce n'est pas facile. Ce ne peut pas être un exercice formaliste. Outre le fait que les obligations contractées par le Canada en vertu de traités sont multiples, la plupart d'entre elles se chevauchent et certaines ne sont pas faciles à discerner. À certains moments, le langage utilisé dans les instruments internationaux n'est pas transposé en obligations légales applicables au pied de la lettre.

Au Canada, les interprétations des dispositions des traités internationaux concernant les droits de la personne sont en outre généralement squelettiques par rapport à la jurisprudence riche et élaborée. Par exemple, la Cour suprême du Canada a sans aucun doute examiné les valeurs sous-jacentes, l'objectif et l'application de droits aussi fondamentaux que le droit à l'égalité, à la liberté d'expression et le droit à un avocat de façon plus approfondie que tout organisme international. Dans d'autres domaines, la législation canadienne concernant les droits de la personne et le raisonnement suivi sont nettement en avance sur les initiatives internationales. Les questions concernant les personnes du même sexe sont un exemple flagrant. La communauté internationale est loin d'avoir réalisé un consensus quant à savoir si l'orientation sexuelle est un motif de discrimination inacceptable.

Enfin, la portée et la teneur des dispositions des traités sont formulées de façon quelque peu nébuleuse. Nous savons que, à l'intérieur de nos frontières, c'est la Cour suprême qui identifie de façon décisive les principes prônés par diverses chartes des droits et libertés et qui les applique à des situations concrètes. Une ambiguïté beaucoup plus grande plane à l'échelle internationale. Par exemple, j'ai déjà mentionné les conclusions du Comité des

prohibition against torture by extraditing someone to face the death penalty if a certain method of execution is used.

I believe are you also familiar with this committee's views in the Waldman communications, but the human rights committee and others like it do not make international law. Their pronouncements are clearly persuasive and they warrant very serious consideration, but they are not binding jurisprudential statements. Rather, the interpretation of "international norm" is solidified through a convergence of many factors that include: state practice, domestic court announcements, academic writings, and the conclusions of international bodies.

All of this is to say that there is room to better incorporate international obligations into the parliamentary or law-making process. It is an important inquiry, but the path for doing so requires a great deal of rigour and awareness that sometimes resorting to an international body can be ambiguous or even disappointing. Other times, international law will inform and enrich our international domestic decisions as Burns and Raffay so aptly demonstrated. The challenges are as great as the values we seek to realize.

Senator Kinsella: Let me begin by asking Mr. Moyer: Is the continuing committee a committee of officials that is responsible to individual ministers across Canada? Is that correct?

Mr. Moyer: That is correct.

Senator Kinsella: Would you describe for members of this committee who those ministers across Canada tend to be?

Mr. Moyer: It varies from jurisdiction to jurisdiction. Often it is in the area of justice. The attorneys general would tend to be the most common place, but sometimes it is in the department of culture or education. I am not sure what the full range is.

Senator Kinsella: There is a cross-section of ministries that are involved. In some provinces it is the Minister of Labour as well.

You have raised the fact that the continuing committee is not a decision-making body. The decision-making body is the ministers. Is that not correct?

Mr. Moyer: Each jurisdiction makes its decisions through its normal executive process. So the ministers and cabinets of the jurisdictions decide.

Senator Kinsella: When was the last time that the ministers responsible for human rights in Canada met?

Mr. Moyer: The last meeting was 13 years ago.

Senator Kinsella: So the ministers responsible for human rights legislation met thirteen years ago to oversee matters inclusive of the work that your continuing committee does, namely, they examined whether Canada should ratify a new

droits de l'homme indiquant que des États violent l'interdiction contre la torture en prononçant l'extradition d'une personne qui sera exposée à la peine de mort si une certaine méthode d'exécution est utilisée.

Je crois que vous connaissez bien nos opinions en ce qui concerne les communications Waldman mais le Comité des droits de l'homme et d'autres comités comme celui-là ne font pas de droit international. Leurs décisions sont convaincantes et méritent d'être examinées attentivement mais il ne s'agit pas de déclarations jurisprudentielles contraignantes. L'interprétation de «normes internationales» est plutôt renforcée par la convergence de nombreux facteurs à savoir les usages de l'État, les décisions annoncées par les tribunaux du pays, les travaux universitaires et les conclusions des organismes internationaux.

Tous ces facteurs tendent à démontrer qu'il est possible de mieux intégrer les obligations internationales au processus parlementaire ou législatif. C'est un objectif important mais pour l'atteindre, il faut beaucoup de rigueur et il faut savoir que le recours à un organisme international peut parfois être ambigu, voire décevant. À d'autres moments, le droit international peut éclairer et enrichir nos décisions internes, comme l'ont si bien démontré Burns et Raffay. Les défis sont aussi importants que les valeurs que nous cherchons à réaliser.

Le sénateur Kinsella: Je voudrais d'abord que M. Moyer me dise si le comité permanent est un comité de fonctionnaires de toutes les régions du Canada qui doivent rendre des comptes à leur ministre. Est-ce exact?

M. Moyer: C'est exact.

Le sénateur Kinsella: Pourriez-vous dire quels sont les ministres auxquels les membres de ce comité doivent rendre des comptes?

M. Moyer: Cela varie d'une province à l'autre. Il s'agit souvent du secteur de la justice. Les procureurs généraux ont tendance à être les plus courants mais il arrive que ce soit le ministère de la Culture ou le ministère de l'Éducation. Je ne sais pas exactement tous les ministères que cela peut comprendre.

Le sénateur Kinsella: Autrement dit, divers ministères sont concernés. Dans certaines provinces, il peut s'agir également du ministère du Travail.

Vous avez mentionné que le comité permanent n'est pas un organisme de décision. Ce sont les ministres qui prennent les décisions. Est-ce bien cela?

M. Moyer: Chaque palier de compétence prend ses décisions selon le processus exécutif courant. Par conséquent, ce sont les ministres et les cabinets qui prennent les décisions.

Le sénateur Kinsella: Quand la dernière réunion des ministres responsables des droits de la personne a-t-elle eu lieu au Canada?

M. Moyer: La dernière réunion a eu lieu il y a 13 ans.

Le sénateur Kinsella: Les ministres responsables de la législation relative aux droits de la personne se sont donc réunis il y a 13 ans pour examiner diverses questions dont les activités de votre comité permanent; ils se sont notamment demandé s'il

instrument and the prepared reports on compliance mechanisms under those treaties that we have ratified.

Mr. Moyer: We need to be careful about the conclusion drawn from that. The ministers to whom the members of my committee report are frequently ministers who are playing a coordination role, and would not be the principal decision makers in their own cabinets or executives on specific human rights issues.

You need to determine whether there is a human rights issue being debated in one field or another of human rights. Are there federal-provincial mechanisms for discussing those things? Very frequently, it could be the federal-provincial committee of ministers of justice who would discuss a key element of human rights, not the ministers with my kind of coordinating responsibility of the ministers in my committee.

Senator Kinsella: If this committee of Parliament would be interested in providing oversight to what the activities of the executive, would you have any advice? You alluded to the fact that the mandate of the continuing committee is under review. The members of this committee are interested in learning the nature of the machinery that is established and operating. As parliamentarians, whether in the senate or in the other place, we might very well want to discover the best means by which we can provide parliamentary oversight, which, of course, is the fundamental principle by which our parliamentary democracy operates.

Could you share some reflections on that?

Mr. Moyer: The best ways and means of carrying out parliamentary oversight would be far more effectively answered by you than by officials from any department in the government.

What goes on in my committee, which is largely an information sharing and coordinating committee, would be of less interest and less pertinence for parliamentary oversight than the actual ministries that are looking at specific human rights issues.

Senator Kinsella: Let us turn to a practical example. You and your colleagues have suggested that there is a question of whether Canada should ratify the American Convention on Human Rights. Testimony has been given that discussions are underway concerning that issue. Those discussions have been underway for some ten years. Is that not correct?

Mr. Moyer: That is correct.

Senator Kinsella: If we wish to have a sense of the status of those discussions, or what the problems are, what would be the best means or machinery to bring that about?

Mr. Moyer: Since we are talking about something that is at the developmental stage, where the issue is ratification, you would need to seek opportunities to talk to the people in the Department of Foreign Affairs and International Trade. Foreign affairs manages Canada's relationship in that respect. They would outline the state of the debate and the issues that remain outstanding.

conviendrait que le Canada ratifie un nouvel instrument et ont examiné les rapports préparés sur les mécanismes d'observation des dispositions des traités que nous avons ratifiés.

M. Moyer: Il faut être prudent en ce qui concerne la conclusion à en tirer. Les ministres dont relèvent les membres de mon comité jouent souvent un rôle de coordination et ne sont pas les principaux décideurs de leur cabinet ou de l'exécutif, en ce qui concerne les questions de droits de la personne.

Il faut déterminer si une question débattue est liée d'une façon ou d'une autre aux droits de la personne et s'il existe des mécanismes fédéraux-provinciaux pour en discuter. Il peut s'agir très souvent d'un comité fédéral-provincial des ministres de la Justice qui discutent d'un point clé concernant les droits de la personne et non de ministres ayant le même genre de responsabilités de coordination que celles que j'ai à mon comité.

Le sénateur Kinsella: Auriez-vous des conseils à donner si notre comité voulait donner un aperçu des activités de l'exécutif? Vous avez mentionné que le mandat du comité permanent est en cours d'examen. Nous sommes désireux de connaître la nature des mécanismes établis. Comme parlementaires, aussi bien au Sénat qu'à l'autre endroit, nous aimerions peut-être découvrir les mécanismes de surveillance parlementaire les plus efficaces; c'est, bien entendu, le principe fondamental sur lequel repose notre régime de démocratie parlementaire.

Pourriez-vous faire quelques réflexions à ce sujet?

M. Moyer: Vous êtes beaucoup mieux placés que des fonctionnaires pour dire quels sont les mécanismes de surveillance parlementaire les plus efficaces.

Les activités de mon comité, dont le rôle consiste essentiellement à échanger des renseignements et à faire de la coordination, seraient moins intéressantes et moins pertinentes en ce qui concerne la surveillance parlementaire que celles des ministères qui examinent des questions précises de droits de la personne.

Le sénateur Kinsella: Prenons un exemple concret. Supposons que vous et vos collègues ayez suggéré qu'il faut se demander s'il conviendrait que le Canada ratifie la Convention américaine sur les droits de l'homme. D'après certains témoignages, des discussions sont actuellement en cours à ce sujet et ce, depuis une dizaine d'années. Est-ce exact?

M. Moyer: Oui.

Le sénateur Kinsella: Quel serait le meilleur mécanisme à utiliser pour savoir où en sont ces discussions ou quels sont les problèmes?

M. Moyer: Puisque nous parlons de quelque chose qui est à l'étape initiale et qu'il s'agit de la ratification, il faudrait essayer de chercher des occasions de parler à des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. C'est ce ministère qui gère les relations du Canada dans ce domaine. Ces fonctionnaires pourraient vous dire quels progrès ont été réalisés dans le débat et quelles questions n'ont pas encore été réglées.

Senator Kinsella: Are you suggesting, therefore, that we need to invite the Minister of Foreign Affairs to appear before the committee? Do you suggest that we also invite the Minister of Justice, the Minister of Canadian Heritage and all ten provincial ministers plus territorial ministers? Is there not a more workable solution?

Mr. Moyer: At the federal level you could obtain most of the information on that issue from several ministers. The extent to which you want to explore the concerns that various provincial jurisdictions have, would, in fact, depend on information that those jurisdictions would be willing to provide.

Senator Kinsella: Another question was raised the other day.

The Chairman: I will permit myself a supplementary on that. I am concerned, that human rights is a complex field and the federal government is a complex bureaucracy and political system. Each provincial system is equally complex.

Do we make inquiries at your interdepartmental committee to obtain information? If I am interested in the state of a covenant, is your committee the place to make my inquiry? You quite nicely pointed out that it would be the Department of Foreign Affairs and International Trade and, perhaps, one other one connected with the Organization of American States. Are you really the key for the coordination of everything and would you have the information about the status of each negotiation throughout the system?

Mr. Moyer: We know the raw information on the status. If you want more detailed knowledge of what lies behind that, you would go to the specific substantive departments. If it were an issue related to labour, you would go to the Department of Labour and elsewhere.

The Chairman: However, Mr. Moyer, you would be the one who could tell us where it is in the system.

Mr. Moyer: We could give you the first reading of where it is.

The Chairman: If you are the committee that meets with the provinces and the federal officials for the start of a covenant, and everyone is in agreement, then the process begins. The provinces are informed and your committee brings back the information and everyone seems to be in accord with events as they occur. If one of the jurisdictions does not agree, what is the trigger to bring the political actors into discussion? Do they never meet in a dialogue, but rather they simply return to their respective parties and work by correspondence, or through the bureaucracy?

Mr. Moyer: Depending on the issue of substance, ministers may well have other fora in which they meet to discuss a specific area of substance that could arise in a committee. It is not done in the continuing committee. The bodies in which it would be done vary. One of my colleagues might like to add to that.

The Chairman: Is there someone who wants to add to that?

Le sénateur Kinsella: Voulez-vous dire par conséquent que nous devrions inviter le ministre des Affaires étrangères à témoigner? Est-ce que vous recommandez également d'inviter la ministre de la Justice, la ministre du Patrimoine canadien et les 10 ministres provinciaux et territoriaux? N'y a-t-il pas de solution plus facile à mettre en pratique?

M. Moyer: Au palier fédéral, vous pourriez obtenir la plupart des renseignements en vous adressant à divers ministres. Le degré d'examen des préoccupations des diverses provinces dépendrait en fait des renseignements que ces provinces ou territoires seraient disposés à fournir.

Le sénateur Kinsella: Une autre question a été posée l'autre jour.

La présidente: Je me permets de poser une question supplémentaire à ce sujet. Je suis préoccupée par la complexité de la bureaucratie et du système politique fédéraux due à la complexité du sujet. Chaque système provincial est également complexe.

Quand on veut des renseignements, faut-il s'adresser à votre comité interministériel? Si je voulais avoir des renseignements sur l'état d'un pacte, est-ce à votre comité que je dois adresser ma demande? Vous avez signalé qu'il faudrait s'adresser au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, voire à un autre ministère lié à l'Organisation des États américains. Est-ce vous qui assurez la coordination de toutes les activités et est-ce que vous possédez les renseignements nécessaires sur l'état d'avancement des diverses négociations?

M. Moyer: Nous avons des renseignements généraux à ce sujet. Pour obtenir des renseignements plus précis, il faut s'adresser aux ministères concernés. S'il s'agit d'une question qui concerne la main-d'œuvre, par exemple, il faut s'adresser au ministère du Travail et, éventuellement, à d'autres organismes.

La présidente: Monsieur Moyer, vous seriez toutefois en mesure de nous indiquer à quelle étape du système on en est.

M. Moyer: Nous pourrions vous dire en gros où l'on en est.

La présidente: Si c'est votre comité qui rencontre les fonctionnaires provinciaux et fédéraux à propos du démarrage d'un pacte et que tout le monde est d'accord, le processus est entamé. Les provinces sont informées, votre comité communique les informations et tout le monde semble être d'accord pendant les événements. Si l'une des provinces n'est pas d'accord, quel est le mécanisme à déclencher pour faire intervenir les acteurs politiques dans les discussions? Ne se réunissent-ils jamais pour discuter et travaillent-ils seulement par correspondance ou par les voies administratives?

M. Moyer: Selon la nature de la question à examiner, il est possible que les ministres se rencontrent dans d'autres tribunes pour discuter d'une question de fond abordée dans le cadre des réunions d'un comité. On ne passe pas par le comité permanent. Les organismes concernés sont différents. Un de mes collègues aurait peut-être d'autres commentaires à faire à ce sujet.

La présidente: Y a-t-il d'autres commentaires?

Mr. Holmes: We decided that it would be appropriate if we added to that. If Senator Kinsella is asking about what department should be talking about the 11 or so instruments that were mentioned by witnesses last week, and where Canada stands, we can provide some information today. I will respond to some of the questions that have been raised on specific instruments. However, it is difficult because there is a process, which my colleagues and I have tried to outline, of study and analysis.

That can take some time. It has to be studied by officials at the federal level and then with our colleagues at the provincial and territorial levels. We have to be careful, because in some of the cases of these instruments a political decision has not yet been made to move forward with signature, or signature and ratification or access, as in the case of the American conventions.

We can provide some information on some of the issues that are being considered. My colleague, Mr. Moyer, indicated that for information in respect to our position on these issues, and on the direction in which we are headed, that would be best left with the appropriate ministers.

The Chairman: It was only a question for Mr. Moyer, Mr. Holmes, you quite rightly pointed out that it is an executive act that puts us into an international obligation by signing. However, the ratification is a much more complex issue. In our federal system there has to be an interface between the political players. If everyone is on-line, then obviously, an informational thing can be done. If there is a difference of opinion, it would be interesting for us to know from where they arise.

If we want to recommend some sort of machinery for Parliament, it does not mean we are trying to scrutinize the job you are doing. We really want to know where the political decisions are, and to question and input those processes. This is why it is difficult to determine where they are. Are you saying that is as difficult for you sometimes?

Mr. Moyer: They certainly vary from case to case. My committee acts as a place where people may exchange information, but it is not information exchange between people who have the real substantive responsibility for a specific issue. These are provincial coordinators meeting with federal officials. It is more likely to be directly from the responsible negotiating party at the federal level to whatever ministry is responsible within the province that you get the direct kind of contact you are talking about.

Mr. Holmes: In terms of the process, once we get beyond the level of study by officials, and there is a certain comfort level and the necessary political approval is obtained at the federal level, the process normally is for the Minister of Foreign Affairs to write to provincial counterparts. This is usually done in the context of Intergovernmental Affairs, the network that exists, seeking approval for either signature or ratification.

M. Holmes: Nous avons décidé qu'il serait approprié de faire d'autres commentaires. Si le sénateur Kinsella demande quel ministère devrait parler des quelque 11 instruments mentionnés par les témoins la semaine dernière et dire où en est le Canada dans ce domaine, nous pouvons vous donner des renseignements aujourd'hui. Je répondrai à des questions portant sur des instruments précis. C'est toutefois difficile parce qu'il y a un processus d'étude et d'analyse que j'ai essayé d'expliquer avec l'aide de mes collègues.

Cela pourrait prendre un certain temps. Il faut que des fonctionnaires fédéraux fassent des études puis que la question soit examinée avec nos collègues provinciaux et territoriaux. Il faut être prudent parce que, en ce qui concerne certains de ces instruments, aucune décision politique n'a encore été prise pour la signature ou la signature et la ratification ou encore l'adhésion, comme dans le cas des conventions américaines.

Nous pouvons donner quelques renseignements sur certaines questions examinées. Mon collègue, M. Moyer, a signalé qu'il vaudrait mieux s'adresser aux ministres compétents pour obtenir des renseignements sur notre position et sur l'orientation que nous prenons.

La présidente: Cette question était adressée uniquement à M. Moyer. Monsieur Holmes, vous avez signalé à juste titre qu'il s'agit d'une fonction exécutive et qu'en signant la convention ou le traité, nous contractons des obligations internationales. Cependant, la question de la ratification est beaucoup plus complexe. Dans notre système fédéral, il faut une interface entre les acteurs politiques. Si tous les acteurs sont sur la même longueur d'onde, on peut communiquer un message informatif. Par contre, s'il y a des divergences d'opinions, il serait intéressant pour nous de savoir d'où elles viennent.

Si nous voulons recommander un mécanisme au Parlement, ce n'est pas parce que nous essayons d'examiner vos activités à la loupe. Nous aimerions beaucoup savoir où se situent les décisions politiques et y réfléchir ou exprimer des opinions sur ces processus. C'est pourquoi il est difficile de déterminer où ces décisions se situent. Voulez-vous dire que c'est parfois aussi difficile pour vous que pour nous?

M. Moyer: Cela varie d'un cas à l'autre. Mon comité est une tribune où l'on peut échanger des renseignements mais pas au niveau des personnes qui ont des responsabilités importantes dans un domaine précis. Cela se fait lors de réunions entre des coordonnateurs provinciaux et des hauts fonctionnaires fédéraux. Il est fort probable que le genre de contacts directs que vous mentionnez se situent entre la partie négociatrice responsable au palier fédéral et le ministère compétent de la province.

M. Holmes: En ce qui concerne le processus, lorsqu'on a dépassé le stade de l'étude par les fonctionnaires, que l'on a atteint un certain degré d'aisance et obtenu l'autorisation politique nécessaire au palier fédéral, le ministre des Affaires étrangères écrit normalement à ses homologues provinciaux. Cela se fait généralement au niveau des ministères des affaires intergouvernementales ou du réseau existant; il s'agit de chercher à obtenir leur approbation en ce qui concerne la signature ou la ratification.

As an illustrative example, we can use the Convention on the Rights of the Child. There was an extensive degree of consultation during the negotiations and then, after the adoption by the United Nations, there were further consultations between the continuing committee and this special subcommittee and among different federal and provincial ministries. That was followed up by letters from the Minister of Foreign Affairs to provincial counterparts seeking approval or support for Canadian signature and ratification.

The Chairman: You have made my point by using that example. As you recall, the Covenant on the Rights of Children was a long process. I thought that the process worked well internally and interdepartmentally, and well between the provincial and federal bureaucracies, but when it came down to signing there were a number of provinces that said they had not been involved nor had they been consulted. There was an extensive exercise of reminding them of the process. Our difficulty is to find the political points of intervention.

Senator Milne: My question, Mr. Moyer, is to try to find out what sort of feedback comes through your committee. If the committee is an information sharing and coordinating body, does it ever evaluate the involvement of the provinces on this issue and then give feedback to the federal minister? Is there any kind of reporting done?

Mr. Moyer: The committee is the forum in which we talk about the reports that come in, but the reports come in directly from each jurisdiction. The policy in Canada is to include those reports as they come in from each jurisdiction. They are not massaged and not discussed in a debating style. We have a round table session at each of the committee meetings, wherein people can exchange information on new approaches that they may be undertaking, or new initiatives that they put in place, but that is not a comprehensive reporting discussion. A kind of sharing of new ideas takes place. We do not sit down and have an evaluative discussion of who has and who has not done things in response to comments that may have come from earlier reports or requirements under the treaty.

Senator Milne: More important, I take it you do not discuss why they have or have not done things?

Mr. Moyer: That is not something that occurs in my committee.

Ms Weiser: I wish to add a couple of other points. You were asking about what sort of information is exchanged. There are different sorts of information exchanged at the continuing committee, and then there are some subgroups that are formed for specific topics. Generally, we typically receive information from foreign affairs on what is taking place at the UN that might impact on domestic laws or domestic policies. That is a two-way street. Negotiators at the UN also understand some constraints that Canada may have, and domestic officials are also aware of standards that are evolving or being discussed at the UN level.

La Convention relative aux droits de l'enfant peut servir d'exemple. Pendant les négociations, de nombreuses consultations se sont déroulées, puis, après l'adoption par les Nations Unies, le comité permanent, le sous-comité spécial et divers ministères fédéraux et provinciaux ont tenu d'autres consultations. Ensuite, le ministre des Affaires étrangères a envoyé des lettres à ses homologues provinciaux pour obtenir leur approbation ou leur appui en ce qui concerne la signature et la ratification de la convention par le Canada.

La présidente: Je trouve que cet exemple est très pertinent. En ce qui concerne cette convention, le processus a été long. Je pensais que le processus fonctionnait bien à l'intérieur du ministère et au niveau interministériel ainsi qu'entre les bureaucraties provinciales et fédérales mais au moment de signer, plusieurs provinces ont dit qu'elles n'avaient pas participé aux discussions ou qu'elles n'avaient pas été consultées. Il a fallu beaucoup de temps pour leur rappeler le processus. La difficulté pour nous est de trouver des points politiques d'intervention.

Le sénateur Milne: Monsieur Moyer, l'objet de ma question est d'essayer de savoir quel genre de feedback on obtient par l'intermédiaire de votre comité. Si le comité est un organisme d'échange de renseignements et de coordination, évalue-t-il parfois la participation des provinces pour donner ensuite du feedback au ministre fédéral? Présente-t-il des rapports?

M. Moyer: Le comité est la tribune où on discute des rapports qui arrivent mais les rapports viennent directement de chaque province ou territoire. La politique du Canada consiste à intégrer ces rapports à leur arrivée de la province ou du territoire concernés. Ils ne sont pas débattus. Nous tenons une table ronde à chaque réunion du comité qui permet aux membres d'échanger des informations sur les nouvelles approches qu'ils adoptent ou les nouvelles initiatives qu'ils ont mises en place mais il ne s'agit pas d'un débat approfondi sur les rapports. On partage en quelque sorte des idées nouvelles. Nous ne tenons pas une discussion évaluative sur les initiatives éventuelles en réaction aux commentaires tirés des rapports antérieurs ou des obligations contractées en vertu du traité.

Le sénateur Milne: Je présume que vous ne discutez pas des raisons pour lesquelles certaines initiatives ont été prises.

M. Moyer: Ce n'est pas le genre de travail qui se fait dans mon comité.

Mme Weiser: Je voudrais faire deux ou trois autres commentaires. Vous avez demandé quels types de renseignements sont échangés. On échange divers types de renseignements au comité permanent et des sous-comités spéciaux sont formés pour examiner des sujets précis. D'une façon générale, le ministère des Affaires étrangères nous communique des renseignements sur les activités de l'ONU qui pourraient avoir une incidence sur les lois ou les politiques canadiennes. L'information circule dans les deux sens. Les négociateurs à l'ONU comprennent diverses contraintes que peut avoir le Canada et les hauts fonctionnaires canadiens sont également au courant des normes qui évoluent ou dont on discute à l'ONU.

General discussions on domestic jurisprudence that raise international conventions or issues also take place. We look at the state of play in the courts between domestic and international norms. We do a review of the individual complaints that are filed before international bodies, so that everyone is aware of the type of issues being raised before international bodies and the sorts of pronouncements being made by international bodies. All of this may affect the decisions on the type of lawmaking and the type of programs in which every jurisdiction engages. We share that information.

Getting down to specifics, I would like to use the optional protocol to the Convention on the Rights of the Child as an example. That is where we form a subgroup to look at things more specifically. That optional protocol looks at a prohibition on the sale of children. It largely engages the Criminal Code, but it also affects adoption. Our subgroup meets with all the jurisdictions and we look at everyone's adoption legislation. Where there are questions, we will look at the international interpretation. We will look at the interpretation of the domestic law and, as a group, try to work out whether or not there are problems. That is more than just giving information. There is an actual dialogue that goes on so that we can do together, both separately and together, an assessment of where we are in relation to the international treaty.

Senator Milne: That is encouraging.

Senator Kinsella: Madam Chair, it was the Prime Minister who wrote to the first ministers requesting their views on whether or not Canada should ratify the international covenant. I am curious to find out whether there has been any kind of request going out to the ministers responsible regarding the American Convention on Human Rights.

How do we know what progress is being made on ratification? I mentioned that 10 years has elapsed with the American convention. In your committee there may have been a large amount of technical progress made. We do not know about that. We would like to find out.

As you reply to that, my own view is, that Canada ought to ratify the American convention. However, my strategic objective is that we would then become full partners in the machinery of the OAS for the promotion and protection of human rights, which we cannot be by not having ratified that convention. I do not know to what extent you can tell us what progress has been made. Who is holding out?

I would advise that you not answer that question.

Mr. Holmes: I can only answer briefly on that point. First, to my knowledge, there has not been any communication from ministers or the Prime Minister to the provinces requesting the formal support for ratification. As my colleagues indicated, and I believe ministers have restated several times, including at the Windsor summit of the OAS general assembly, it is something that Canada is actively and seriously considering.

Nous tenons également des discussions générales sur la jurisprudence nationale qui a une incidence sur des conventions internationales. Nous examinons les travaux des tribunaux concernant les normes nationales et internationales. Nous faisons un examen des plaintes qui sont déposées devant les organismes internationaux pour que toutes les personnes intéressées soient au courant des questions dont ils ont été saisis et du genre de décisions qu'ils prennent. Tout cela peut influencer les décisions concernant le type de lois et de programmes qu'adoptent les diverses provinces et territoires. Nous partageons ces renseignements.

Je voudrais maintenant prendre le protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant comme exemple. C'est à ce niveau que nous formons un sous-comité chargé d'examiner les diverses questions de plus près. Ce protocole facultatif porte sur l'interdiction de la vente d'enfants. Il fait intervenir en grande partie le Code criminel mais a aussi des répercussions en matière d'adoption. Notre sous-groupe se réunit avec les représentants de toutes les parties et nous examinons nos dispositions législatives et réglementaires en matière d'adoption. Lorsque des questions se posent, nous examinons l'interprétation internationale. Nous examinons aussi l'interprétation de la loi nationale et essayons de déterminer si cela pose des problèmes. Notre tâche ne consiste pas uniquement à donner des informations. Nous tenons un dialogue pour pouvoir faire ensemble ou séparément une évaluation de notre position par rapport au traité international.

Le sénateur Milne: C'est encourageant.

Le sénateur Kinsella: Madame la présidente, c'est le premier ministre qui a écrit aux premiers ministres des provinces pour leur demander s'ils pensaient que le Canada devrait ratifier le pacte international. J'aimerais savoir si les ministres responsables ont reçu une demande au sujet de la Convention américaine sur les droits de l'homme.

Comment peut-on être au courant des progrès réalisés en matière de ratification? J'ai signalé que le processus avait duré une dizaine d'années en ce qui concerne la Convention américaine. Votre comité a peut-être fait de gros progrès techniques. Nous ne le savons pas. Nous aimerions le savoir.

Pour ma part, je pense que le Canada devrait ratifier la Convention américaine. Cependant, mon objectif stratégique est de devenir alors des partenaires à part entière aux mécanismes de promotion et de protection des droits de la personne établis par l'OEA, auxquels on ne peut avoir accès sans avoir ratifié la convention. Je me demande dans quelle mesure vous pourriez nous parler des progrès qui ont été réalisés. Qui retarde le processus?

Je vous recommande de ne pas répondre à cette question.

M. Holmes: Je ne peux vous donner qu'une brève réponse. Je signale qu'il n'y a eu aucune communication entre les ministres ou entre le premier ministre et les provinces pour demander l'appui officiel de la ratification. Comme l'ont indiqué mes collègues, et je crois que les ministres l'ont confirmé à plusieurs reprises, notamment au sommet de Windsor de l'Assemblée générale de l'OEA, c'est une possibilité que le Canada examine sérieusement.

We can talk a bit about this, although I cannot go into great detail. Some of the problems that were highlighted by the witness's last week were the differences in how the convention is drafted compared to our own laws and practices. Those particular matters are still under active consideration.

Senator Beaudoin: I would like to discuss what is considered the core of our system. The fact is that we probably have the most delicate situation in constitutional law in that field, but we cannot avoid the fact that once a treaty is signed, it does not become the law of the land until it is implemented by legislation.

If it is in the field of human rights, since human rights are always partly provincial and partly federal, I understand that one sets aside the implementation and goes first to ratification, and then to negotiation. What are the chances of having implementation in a case like that? We have a dualistic system. We have to legislate to give effect to a treaty. It is not good enough to ratify and to negotiate. We have to go further.

How can we stay there and conclude that we are complying with our international obligation?

I remember the time when Frank Scott was discussing the question of implementation. He was in favour of modifying the decision that the Privy Council made in 1937 regarding implementation, but the court has not changed its mind. The Supreme Court has followed the Privy Council regarding implementation. It is still part of our implementation of treaties. It is legislative, while the conclusion of the treaty is executive.

How can you spend ten years discussing a treaty before it is implemented.

Ms Weiser: I am not sure that I understood the question properly so if I go off in the wrong direction you can stop me.

Prior to ratification, we do a very extensive review of Canadian laws to see whether they are in conformity with the treaty obligations and if they are not, as you said, we may amend legislation, adopt new legislation, or sometimes enter a reservation.

At the point of ratification there has been a very extensive review of the domestic law in relation to the international obligations.

The problem arises because our system is not self-executing. This means that after that point the law plays a very important role but it cannot play the whole role in ensuring continued implementation of treaty obligations.

Senator Beaudoin: Why is that? If a province is legislating, and another one follows, and another one after that, is it not better to remain at the ratification and negotiation stage?

Nous pouvons en parler brièvement, mais je ne peux pas donner des informations très précises. Certains des problèmes qui ont été mis en évidence par le témoin la semaine dernière résident dans les différences entre le libellé de la convention et nos lois et usages. Ces questions font toujours l'objet d'un examen.

Le sénateur Beaudoin: Je voudrais discuter de ce que l'on considère comme la base de notre système. En fait, le Canada est probablement le pays qui se trouve dans la situation la plus délicate sur le plan du droit constitutionnel mais nous ne pouvons rien faire pour éviter de devoir attendre une loi de mise en oeuvre spéciale pour qu'un traité fasse partie des lois du pays après sa signature.

S'il s'agit des droits de la personne, étant donné qu'ils relèvent toujours en partie de la compétence des provinces et en partie de la compétence du gouvernement fédéral, la mise en oeuvre est retardée et on procède d'abord à la ratification puis aux négociations. Quelles sont les chances de mise en oeuvre dans un cas comme celui-ci? Notre système est double. Nous devons légiférer pour donner effet à un traité. Sa ratification et les négociations ne suffisent pas. Nous devons franchir une autre étape.

Comment peut-on en rester là et en conclure que nous remplissons nos obligations internationales?

Je me souviens de l'époque où Frank Scott discutait de la question de la mise en oeuvre. Il préconisait de modifier la décision prise à ce sujet en 1937 par le Conseil privé, mais le tribunal n'avait pas changé d'avis. La Cour suprême a suivi le Conseil privé en ce qui concerne la mise en oeuvre. C'est toujours ce système qui est en vigueur pour la mise en oeuvre des traités. Il s'agit d'un processus législatif alors que la conclusion d'un traité relève de la fonction exécutive.

Comment peut-on discuter d'un traité pendant une dizaine d'années avant de le mettre en oeuvre?

Mme Weiser: Je ne sais pas si j'ai bien compris la question et, si je fais fausse route, je vous autorise à m'interrompre.

Avant la ratification, nous faisons un examen très approfondi des lois canadiennes pour voir si elles sont conformes aux obligations découlant de la signature du traité et, dans le cas contraire, nous pouvons, comme vous l'avez signalé, modifier la loi, adopter une nouvelle loi ou émettre une réserve.

Au moment de la ratification, un examen très minutieux des lois du pays a été effectué pour déterminer si elles sont compatibles avec les obligations internationales.

Le problème se pose parce qu'en vertu de notre système, les traités internationaux ne sont pas directement applicables. Après ce stade, la loi joue un rôle très important mais ne peut pas garantir de façon absolue la mise en oeuvre courante des obligations découlant du traité.

Le sénateur Beaudoin: Pourquoi? Si une province légifère et qu'une autre suit son exemple, puis encore une autre, n'est-il pas préférable de rester au stade de la ratification et des négociations?

I understand the complexities in the area of rights and freedoms. Still, we are not going to move on if we do not reach the phase of implementation by the legislative power.

Mr. Holmes: If I could correct perhaps a misunderstanding, there may be some exceptions but we do not ratify until all jurisdictions indicate they support ratification and are in compliance with the obligations contained therein. We do not have situations where we, the federal government, would move forward, ratify, and then commence negotiations with the provinces on what they may or may not have to do to change their legislation. We would await the results of provincial action or indication. We would wait to see that they were in compliance with the instrument before we moved to ratification. That is the process that has been developed and in place for a number of years.

Senator Beaudoin: Is that process successful?

Ms Weiser: For the most part, it is successful. We have had very good cooperation from the provinces and territories.

Senator Beaudoin: I will give you an example. Our Charter of Rights provides Canadians with greater equality than any other country in the world. This is because of the notwithstanding clause preceding section 28. Equality is at the core of our Constitution nobody in our country disagrees on that subject. Therefore, the implementing of a treaty should be relatively easy.

Mr. Holmes: Yes.

Senator Beaudoin: I have another little question. The territories have an autonomy that is very important. When we reach the stage of implementation, what do we do with the territories? They are not provinces. However, they are more than municipalities. What is the mechanism? Is it not correct that they follow the principle of the federal authority?

Ms Weiser: Effectively, they are treated the same as the provinces. There are representatives from the territorial governments who participate in the committee and they consult with their governments. They do a review of territorial laws. They are in the same situation as the provinces for the purposes of that committee.

Senator Beaudoin: They are in the same situation for the purposes of legislation implementation?

Ms Weiser: They are in the same situation for the purposes of legislation, for the purposes of reviewing their situation, their jurisdictions, laws, practices and programs.

Senator Poy: Ms Weiser, there are a number of questions that I wanted to ask. Senator Beaudoin has already asked many of them. However, I would like to discuss the steps that Canada goes through in signing international human rights treaties.

Do our representatives sign first or do they consult the provinces first? I would like to know the steps and how the process works.

Je comprends les complexités du système en ce qui concerne les droits et les libertés. Par contre, nous ne progresserons pas si nous n'atteignons pas le stade de la mise en oeuvre en vertu du pouvoir législatif.

M. Holmes: Je voudrais faire une rectification. Il y a peut-être quelques exceptions mais nous ne ratifions pas un traité tant que les provinces et les territoires n'ont pas appuyé la ratification et ne se sont pas conformés aux obligations prévues dans le traité. Le gouvernement fédéral ne ratifie jamais le traité ou la convention avant d'entamer des négociations avec les provinces pour voir ce qu'elles peuvent faire pour modifier leurs lois. Nous devrions attendre les résultats de l'initiative provinciale ou des indications. Nous devrions attendre que les provinces se soient conformées à l'instrument avant de le ratifier. C'est le processus qui est en place depuis plusieurs années.

Le sénateur Beaudoin: Ce processus est-il efficace?

Mme Weiser: Pour ce qui est de l'essentiel, il est efficace. La collaboration des provinces et des territoires est très bonne.

Le sénateur Beaudoin: Je voudrais vous citer un exemple. Grâce à notre Charte des droits, et plus précisément grâce à la clause dérogatoire précédant l'article 28, les Canadiens sont davantage sur un pied d'égalité que les citoyens de tout autre pays. L'égalité est au coeur de notre Constitution et c'est un fait que personne ne conteste. Par conséquent, la mise en oeuvre d'un traité devrait être relativement facile.

M. Holmes: Oui.

Le sénateur Beaudoin: J'ai une autre petite question à poser. Les territoires ont une autonomie qui est très importante. Que fait-on à leur sujet lorsqu'on atteint le stade de la mise en oeuvre? Ce ne sont pas des provinces. Leur statut est toutefois plus élevé que celui des municipalités. Quel est le mécanisme? Est-il exact qu'ils suivent le principe de l'autorité fédérale?

Mme Weiser: Ils sont en fait traités de la même façon que les provinces. Des représentants des gouvernements territoriaux participent aux activités du comité et consultent leur gouvernement. Ils font un examen des lois territoriales. Ils sont dans la même situation que les provinces en ce qui concerne le comité.

Le sénateur Beaudoin: Sont-ils dans la même situation en ce qui concerne la mise en oeuvre de la législation?

Mme Weiser: Ils sont dans la même situation que les provinces en ce qui concerne la législation, l'examen de leur situation, leurs domaines de compétence, leurs lois, leurs usages et leurs programmes.

Le sénateur Poy: Madame Weiser, j'aurais voulu vous poser plusieurs questions mais le sénateur Beaudoin a déjà posé la plupart d'entre elles. J'aimerais toutefois que l'on discute des étapes de la signature des traités internationaux relatifs aux droits de la personne.

Est-ce que nos représentants signent d'abord ou est-ce qu'ils consultent d'abord les provinces? Je voudrais savoir quelles sont les étapes à suivre et comment fonctionne le processus?

Ms Weiser: An internal consultation takes place, and by "internal" I mean within the borders of Canada. As I said, through the vehicle of the continuing committee, the federal, provincial and territorial governments consult one another and come to conclusions on whether our laws and practices are in conformity and whether we need to make changes, et cetera. If there is consensus and if there is support from the executive in all jurisdictions, the Minister for Foreign Affairs sends out a letter to the Intergovernmental Affairs minister in each of the jurisdictions asking for their support for signature or accession, depending on the situation. I believe the Minister of Foreign Affairs would proceed to file a letter of ratification or whatever it is.

Mr. Holmes: Once we get support from the jurisdictions, I believe we write to all the provinces and to the leaders of territories. Once we get those indications of support, then a submission is made to council for an Order in Council for signature first and then ratification later. Sometimes it is done at the same time.

In most cases, as Senator Kinsella or Senator Beaudoin said, most human rights instruments do deal with areas of jurisdiction that are either shared or followed in provincial jurisdictions. That is the format in most instances. There can be rare cases where the matter falls exclusively under federal jurisdiction, and here I am thinking of the other optional protocol to the Children's Convention on Children in Armed Conflict, which is a matter of federal jurisdiction. Canada has signed and ratified that based on decisions at the federal level.

Senator Poy: Are you saying you have provincial and territorial agreement with the federal government before anything is signed internationally?

Mr. Holmes: Yes. I should say that the word that we use is "support," because it is important to remember that constitutionally it is the federal government that has jurisdiction for international affairs, including the negotiation of treaties.

I am reminded of one instance. When one jurisdiction was a little bit late in terms of getting in an indication of support, Canada did proceed with ratification prior to receiving that one last indication of support. That was during the drafting of the Convention on the Rights of the Child.

Senator Poy: Would that be the only one that was late?

Mr. Holmes: I would have to check. We have ratified scores of international human rights instruments. I would have to check each one to say whether we have had provincial support at the time of ratification in each case. It is generally the practice.

Senator Poy: Why would we then get into the situation where international treaties that have been signed and ratified by the federal government somehow may or may not apply to provincial law? I thought you said the provinces have already agreed before signature. We are really working backwards.

Mme Weiser: Des consultations internes ont lieu et j'entends par là des consultations à l'intérieur des frontières du Canada. Comme je l'ai déjà mentionné, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se consultent par l'intermédiaire du comité permanent et décident si nos lois ou usages sont conformes ou s'il est nécessaire d'y apporter des modifications. S'il y a consensus et si les exécutifs des provinces et des territoires donnent leur appui, le ministre des Affaires étrangères envoie une lettre aux ministres des Affaires intergouvernementales des provinces ou des territoires pour leur demander leur appui à la signature ou à l'adhésion, selon le cas. Je crois que le ministre des Affaires étrangères dépose ensuite une lettre de ratification ou un autre document analogue.

M. Holmes: Lorsque nous avons l'appui des provinces ou des territoires, nous écrivons à leurs dirigeants. Après avoir obtenu confirmation de leur appui, nous demandons au conseil de prendre un décret portant d'abord sur la signature, puis un autre plus tard, sur la ratification du traité. Le conseil prend parfois un décret portant sur les deux étapes à la fois.

Comme l'a mentionné le sénateur Kinsella ou le sénateur Beaudoin, la plupart des instruments relatifs aux droits de la personne concernent des domaines de compétence fédérale-provinciale ou de compétence provinciale. C'est le cas le plus fréquent. Dans un très petit nombre de cas, il s'agit d'une question relevant de la compétence exclusive du gouvernement fédéral, notamment dans le cas de l'autre protocole facultatif à la Convention relative aux droits des enfants concernant les enfants dans les conflits armés. Le Canada a signé et ratifié ce protocole en se basant sur des décisions prises au palier fédéral.

Le sénateur Poy: Voulez-vous dire que vous avez besoin de l'accord des provinces et des territoires et de celui du gouvernement fédéral avant de pouvoir signer un traité ou un pacte international?

M. Holmes: Oui. Le terme que nous employons est «appui» parce qu'il ne faut pas oublier que c'est le gouvernement fédéral qui a compétence en matière d'affaires internationales, y compris en matière de négociation de traités.

Je me souviens d'un cas où une province tardait à manifester son appui et où le gouvernement fédéral avait procédé à la ratification avant de recevoir cette dernière indication. C'était pendant la rédaction de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Le sénateur Poy: Est-ce le seul cas de retard?

M. Holmes: Il faudrait que je vérifie. Nous avons ratifié un grand nombre d'instruments relatifs aux droits de la personne. Il faudrait que je vérifie chaque cas pour dire si nous avions l'appui de toutes les provinces au moment de la ratification. Nous l'avons généralement.

Le sénateur Poy: Comment se fait-il que des traités internationaux qui ont été signés et ratifiés par le gouvernement fédéral pourraient ne pas s'appliquer aux lois provinciales? Je pensais que vous aviez dit que les provinces avaient déjà donné leur accord avant la signature. Nous n'avons pas.

Mr. Holmes: Can you give us a specific example? I think I know what you are referring to. When we get the indications of support, we are relying on the provinces and territories that have instructed us or informed us that they are in compliance with the obligations in the instrument concerned.

Senator Poy: Might they change their minds afterwards?

Mr. Holmes: Presumably that would not happen.

Senator Poy: When you have ratification, then all the jurisdictions sign on to it. Am I correct? Or is it just an agreement?

Mr. Holmes: The provinces and territories do not act on the international scene as such.

Senator Poy: It just has to be an agreement?

Mr. Holmes: An indication of support.

Senator Poy: What happens when provincial governments change?

Mr. Holmes: You mean perhaps change their laws or policies?

Senator Poy: I mean when the political parties change. What happens then? Can another party come into power and decide it does not agree with the policies. Then what happens?

Mr. Holmes: I would only say the letters of support we get for Canadian action in the human rights field are indications from the province, not from political parties in the province.

Senator Poy: When there is a human rights violation case concerning Canada does it go to the UN first or is the case tried in Canada first? I am not familiar with that. Where do the complaints go?

Mr. Holmes: The complaint processes have to meet certain criteria before they can get to the international scene. A very relevant one is that domestic remedies must be exhausted. You have to exhaust whatever mechanisms or opportunities exist on the domestic scene, whether through the courts or the Human Rights Commissions or other bodies, before you can go to the international scene.

Senator Poy: Ms Weiser, you mentioned that what has been signed may not necessarily be enforceable in a domestic situation. How can that happen if it is already agreed upon before signing?

Ms Weiser: It is not necessarily enforceable in domestic courts. We have ratified the Convention on the Rights of the Child, for example. If someone felt that Canada was violating a particular article of that convention, they could not start an action in Canadian courts based on that particular article of the convention. They could try to find something in our Charter or some other piece of legislation and argue that the convention affects the interpretation of the domestic law or of our Charter and amounts

M. Holmes: Pourriez-vous me citer un cas précis? Je crois savoir à quoi vous faites allusion. Lorsque nous obtenons des indications d'appui, nous comptons sur les provinces et les territoires qui nous ont donné des instructions ou informés qu'elles se sont conformées aux obligations prévues dans l'instrument en question.

Le sénateur Poy: Pourraient-elles changer d'avis plus tard?

M. Holmes: Il y a peu de chances que cela se produise.

Le sénateur Poy: Lorsqu'il y a ratification, toutes les provinces et territoires signent. Est-ce bien cela? Ou bien leur accord suffit-il?

M. Holmes: Les provinces et les territoires n'interviennent pas sur la scène internationale proprement dite.

Le sénateur Poy: Donc, un accord suffit?

M. Holmes: Une indication d'appui.

Le sénateur Poy: Que se passe-t-il en cas de changement de gouvernement provincial?

M. Holmes: Vous voulez dire lorsqu'un gouvernement modifie ses lois ou ses politiques?

Le sénateur Poy: Je veux dire lorsque les partis politiques au pouvoir changent. Que se passe-t-il? Un autre parti peut-il rejeter les politiques après son arrivée au pouvoir. Que se passe-t-il dans ce cas-là?

M. Holmes: Les lettres d'appui que nous recevons en faveur d'une action canadienne dans le domaine des droits de la personne sont une indication donnée par la province et pas par les partis politiques.

Le sénateur Poy: En cas de violation des droits de la personne concernant le Canada, l'affaire est-elle portée d'abord devant l'ONU ou est-elle d'abord jugée devant les tribunaux au Canada? Je ne sais pas très bien comment on procède. À qui faut-il adresser les plaintes?

M. Holmes: La procédure relative aux plaintes doit répondre à certains critères avant que les plaintes puissent être communiquées sur la scène internationale. Un critère très important est qu'il faut avoir épuisé tous les recours possibles à l'échelle nationale. Il faut avoir essayé tous les mécanismes ou toutes les possibilités de recours qui existent sur la scène nationale, qu'il s'agisse des tribunaux ou des commissions des droits de la personne ou d'autres organismes, pour pouvoir porter une plainte sur la scène internationale.

Le sénateur Poy: Madame Weiser, vous avez signalé que l'instrument qui a été signé n'est pas nécessairement applicable à une situation interne. Comment cela est-il possible si l'on s'était déjà entendu avant la signature?

Mme Weiser: Ce n'est pas nécessairement applicable dans les tribunaux du pays. Nous avons ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant, par exemple. Si quelqu'un pensait que le Canada a commis une infraction à un article de cette convention, on ne pourrait pas entamer une action devant les cours canadiennes en se basant sur cet article. On pourrait essayer de trouver une disposition de notre Charte ou d'une autre loi et arguer que la convention a une incidence sur l'interprétation des

to a violation, but they cannot start their court action based on the treaty alone.

Senator Poy: I wonder about the strength of these international agreements if they are not necessarily enforceable.

Ms Weiser: There are two points. In law, they are very persuasive, and they are very important factors. The other point is that they should be relevant not just before the courts, but in all parts of the machinery of government. They should be relevant in consideration of bills through the legislative process. They should be relevant in the development of laws or programs at the official's level as well.

The point I am trying to make is that the courts cannot do it all for us because that is not the kind of system we have or can have in Canada. It is a shared responsibility.

Senator Poy: Really, it has the force of persuasion more than a legal force?

Ms Weiser: Yes.

Senator Watt: I would like to concentrate on an area that you might or might not be familiar with. I will approach this subject from the Aboriginal perspective.

As you know, Aboriginal people, starting the late to mid-1970s, began to start having so-called modern-day treaty agreements with the Crown. The concept of that treaty that was signed with the Inuit from the Arctic; the Quebec Inuit; the old NWT Inuit who now call themselves Nunavut; the Quebec Nunavik; and the Inuit from Labrador, still needs to be fully completed. This is where I am coming from. I am not going to pretend to speak on behalf of other Aboriginal groups that call themselves the First Nations. We also call ourselves First Nations.

The treaties or agreements that have been constructed with the Crown already have constitutional recognition under section 35 of the British North America Act. These treaties are more than the simple agreements that are arrived at between the federal and provincial governments that can be changed depending on the availability of funds.

That is not the case for our treaties. Regardless of whether there are funds available or not, the agreement remains because the agreement is with the Crown and not necessarily with the current government.

Even with that protection, from time to time our treaties, even domestic treaties, get violated by various actions taken by certain different interest groups.

Can the witnesses help me to understand this? Do we have sufficient mechanisms, tools, machinery, in the government to deal with the complexities of these treaties when we already have difficulties dealing with them domestically? We already lack the ability to fully understand these treaties within Canada.

lois du pays ou de notre Charte et que cela constitue une infraction. On ne pourrait toutefois pas entamer une action en justice en se basant uniquement sur les dispositions du traité.

Le sénateur Poy: Je me pose des questions sur la vigueur de ces ententes internationales, si elles ne sont pas nécessairement applicables.

Mme Weiser: Il y a deux facteurs qui interviennent. En droit, ils sont très convaincants et très importants. Il faut que les arguments soient pertinents non seulement devant les tribunaux mais à toutes les étapes de l'appareil gouvernemental. Il faut que les traités soient pertinents par rapport aux projets de loi. Il faut qu'ils soient pertinents par rapport à l'élaboration des lois ou des programmes au niveau des fonctionnaires.

J'essaie en fait d'expliquer que les tribunaux ne peuvent pas faire tout le travail pour nous parce que nous n'avons pas un système qui le permet et que nous ne pourrions jamais avoir un tel système au Canada. Les responsabilités sont partagées.

Le sénateur Poy: Il s'agit en fait davantage d'un pouvoir de persuasion que d'un pouvoir juridique?

Mme Weiser: Oui.

Le sénateur Watt: Je voudrais parler d'un domaine que vous connaissez peut-être bien. J'aborderai le sujet du point de vue des Autochtones.

Comme vous le savez, vers le milieu ou la fin des années 70, les Autochtones ont commencé à conclure ce que l'on appelle des traités modernes avec la Couronne. Les traités qui ont été signés avec les Inuits de l'Arctique, avec les Inuits du Québec, avec les Inuits des ex-Territoires du Nord-Ouest appelés maintenant Nunavut, avec les Inuits du Nunavik, au Québec, et avec les Inuits du Labrador doivent encore être finalisés. C'est là que je veux en venir. Je n'essaierai pas de me faire passer pour le porte-parole d'autres groupes autochtones qui s'appellent Premières nations. Nous nous appelons également Premières nations.

Les traités ou les ententes qui ont été élaborés avec la Couronne avaient déjà été reconnus par la Constitution aux termes de l'article 35 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Ces traités sont plus importants que de simples ententes conclues entre les gouvernements fédéral et provinciaux, qui peuvent être modifiées en fonction des fonds disponibles.

Ce n'est pas le cas en ce qui concerne nos traités. Que l'on dispose des fonds nécessaires ou non, l'entente demeure parce qu'il s'agit d'une entente avec la Couronne et pas nécessairement avec le gouvernement au pouvoir.

Malgré cette protection, nos traités, même les traités nationaux, sont violés par divers actes de divers groupes d'intérêt.

Les témoins peuvent-ils m'aider à comprendre ceci? Le gouvernement dispose-t-il de mécanismes et d'outils suffisants pour faire face aux éléments complexes de ces traités alors que nous avons déjà des difficultés à les gérer à l'échelle nationale? Nous ne sommes même pas en mesure de les comprendre parfaitement au Canada.

There is such a difference in lifestyle between the two groups. Sometimes people talk about discrimination, but I wonder whether discrimination is at work here or whether it is merely oversight or a lack of understanding. The two societies must live side by side under the same laws. Not all people are under the same category, nor should they be treated as being under the same category. How do we deal with that?

The Chairman: The witnesses can reply. In part it may be a political answer, but what instructions are you given in relation to these issues?

Mr. Holmes: The senator has raised an extremely important issue. My colleagues and I share some of the concerns he has raised, but it is not within our mandate to speak on some of the issues that Senator Watt has raised. We are talking about international human rights treaties and he is talking about the domestic implementation of the treaties that are being negotiated with the indigenous peoples of Canada.

Senator Watt: My question is not merely related to domestic problems. We already know our domestic problem. It is the lack of political willpower to implement certain changes. That is why we have a great deal of difficulties in that area.

In terms of elevating ourselves to the international level and to trying to have our concerns noted there, does any machinery exist in the government to deal with that? As far as I am concerned, we are the forgotten people. Do you see what I mean? That is the question. Where do we fit?

Mr. Holmes: There are negotiations underway in the United Nations for a draft declaration on indigenous people. The Canadian delegation plays an active role in the negotiation of that instrument. Some of the issues raised by the senator are on the table in discussions at that level. I think that is probably all I can say at this point. Perhaps the committee may wish to call other witnesses at some future point.

Ms Weiser: I was also going to mention that various Aboriginal groups have effectively used mechanisms available at the UN. For example, groups frequently provide their views on Canadian government compliance with Aboriginal entitlements or rights in the course of Canada's reports.

We are almost always questioned, in the presentation of our reports, on the Aboriginal situation in Canada. Frequently, recommendations are made in relation to Aboriginal issues.

The individual complaint mechanism can also be used. One of the better known cases, although it is a bit dated now, is *Lovelace*. That case concerned an old law whereby Indian women who married non-Indian men lost their status, but the reverse was not true. There have been other complaints that have gone to the UN regarding Aboriginal matters since then. There continue to be cases before these committees. I expect the Aboriginal groups will continue to be effective in using these mechanisms.

La différence de mode de vie des deux communautés est énorme. On parle parfois de discrimination mais je me demande s'il s'agit bien de discrimination ou s'il ne s'agirait pas plutôt d'un simple oubli ou d'un manque de compréhension. Nos deux sociétés doivent vivre côte à côte et sont soumises aux mêmes lois. Les Canadiens ne font pas tous partie de la même catégorie et ils ne devraient pas être traités comme s'ils faisaient partie de la même catégorie. Comment pourrait-on régler ce problème?

La présidente: Le témoin peut répondre. Il s'agit peut-être en partie d'une réponse politique, mais quelles instructions vous donne-t-on en ce qui concerne ces questions?

M. Holmes: Le sénateur a soulevé un problème extrêmement important. Mes collègues et moi partageons certaines de ses préoccupations mais notre mandat n'est pas de parler de certains problèmes que le sénateur Watt a soulevés. Nous parlons de traités internationaux relatifs aux droits de la personne alors qu'il parle de la mise en oeuvre interne des traités qui sont négociés avec les peuples autochtones.

Le sénateur Watt: Ma question n'est pas uniquement liée à des problèmes internes. Nous connaissons déjà la cause de notre problème interne. C'est le manque de volonté politique de mettre certains changements en oeuvre. C'est pourquoi nous avons beaucoup de difficultés dans ce domaine.

Le gouvernement a-t-il prévu un mécanisme qui nous permettrait d'intervenir au niveau international et d'essayer d'attirer notre attention sur nos préoccupations? En ce qui me concerne, j'estime que nous sommes des citoyens oubliés. Voyez-vous ce que je veux dire? C'est là le problème. Où nous situons-nous?

M. Holmes: Des négociations concernant une ébauche de déclaration sur les peuples autochtones sont en cours aux Nations Unies. La délégation canadienne joue un rôle actif dans ces négociations. Certains des problèmes soulevés par le sénateur sont abordés dans les discussions qui se déroulent à l'ONU. C'est probablement tout ce que je peux dire pour l'instant. Vous auriez peut-être intérêt à convoquer d'autres témoins plus tard.

Mme Weiser: J'allais également mentionner que divers groupes autochtones ont utilisé avec succès des mécanismes offerts par l'ONU. Par exemple, certains groupes donnent fréquemment leur opinion au sujet du respect, par le gouvernement canadien, des titres autochtones ou des droits ancestraux dans le cadre des rapports du Canada.

Nous sommes presque toujours questionnés sur la situation autochtone au Canada, lorsque nous présentons nos rapports. On nous fait souvent des recommandations en ce qui concerne les questions autochtones.

On peut également avoir recours au mécanisme de présentation de plaintes à titre individuel. Un des cas les plus connus, bien qu'il date un peu, est l'affaire *Lovelace*: cette affaire concernait une vieille loi en vertu de laquelle les Indiennes qui épousaient des non-Indiens perdaient leur statut, alors que le contraire n'était pas vrai. Depuis lors, plusieurs autres plaintes concernant des questions autochtones ont été portées devant l'ONU. Ces comités ont toujours quelques cas à étudier. Je pense que les groupes

Senator Watt: I am aware that Aboriginal groups have been making some head way in individual cases. The problem is that no real mechanism exists within our Canadian government to support the initiatives that are going forward at the international level. That lack of a coordination mechanism should definitely be identified.

I look to the continuing committee on human rights. That is the organization that should coordinate the various efforts.

Let me give you several examples of international and constitutional violations of our right to life. This is not the fault of our government or of any particular committee. One day, Greenpeace decided to be active in resisting the destruction of wild stock, the same wild stock that is considered to be the livelihood of Aboriginal people, especially of the Inuit people in the Arctic. We have been heavily violated ever since Greenpeace started moving rapidly in the fishery area. We are prohibited from marketing our products, including by-products, to the United States under the Marine Mammal Protection Act. We have not been able to have our case heard in court yet. How can we deal with that issue and change the act for the benefit of our people and for the benefit of our economy?

That is one example. Another example is the climate change issue. A treaty was signed by various leaders around the world to reduce pollution that concentrates in the south and in the north. This concentration is likely due to the magnetic field. We are being heavily loaded with pollution not only in our water but also in our food source. It is in the food chain.

That is another issue we need to address. Some people say it is not quite here yet because we are so far away from the source of the pollution. I am sorry to say it is here now and we must deal with the problem. I believe this issue is related to human rights.

Mr. Holmes: On the first example, I can certainly speak to my colleagues in the department. I know that this is an issue that has been of concern to them in the past and that certain actions were taken, but I am not in a position to give specific information. I would be happy to contact them and get back to the clerk of the committee with suggestions on who could be called to testify.

The second point is the same thing. I do not work in the environmental field. However, I do know that Canada recently signed, and I believe ratified, the convention on certain organic pollutants. I will get a real expert to come and talk to you about POPs.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: Mr. Moyer, Canada has a lot of national and international human rights obligations. On this point, does Canada fulfill its international obligations at the expense of its national obligations?

autochtones continueront d'avoir recours avec succès à ces mécanismes.

Le sénateur Watt: Je sais que les groupes autochtones ont réalisé des progrès dans des cas individuels. Le problème est qu'il n'existe pas de mécanisme officiel permettant d'appuyer les initiatives qui sont prises à l'échelle internationale. Cette absence de mécanisme de coordination mérite certainement d'être signalée.

Je pense au Comité permanent chargé des droits de la personne. C'est l'organisme qui devrait coordonner les divers efforts.

Je voudrais citer plusieurs exemples de violation de notre droit à la vie en vertu du droit international et du droit constitutionnel. Ce n'est pas de la faute de notre gouvernement ni d'un comité en particulier. Un jour, l'organisation Greenpeace a décidé de militer contre la destruction des espèces sauvages, celles qui sont reconnues comme étant le moyen de subsistance des Autochtones, surtout des Inuits de l'Arctique. Nos droits ont été bafoués profondément depuis que Greenpeace a commencé à s'intéresser au secteur de la pêche. On nous interdit de commercialiser nos produits, y compris les sous-produits, aux États-Unis, aux termes des dispositions de la Marine Mammal Protection Act. Nous n'avons pas encore pu nous faire entendre en cour. Comment peut-on régler ce problème et modifier la loi de façon à améliorer le sort de notre peuple et sa situation économique?

Voilà un exemple. L'autre exemple est le problème du changement climatique. Les dirigeants de divers pays ont signé un traité visant à réduire la pollution qui se concentre dans le Sud et dans le Nord. Cette concentration est probablement due au champ magnétique. La pollution est présente partout, non seulement dans notre eau mais aussi dans nos sources d'alimentation. Elle est présente dans la chaîne alimentaire.

C'est un autre problème qu'il faut résoudre. Certaines personnes prétendent que la pollution n'a pas encore atteint notre région parce que nous sommes très éloignés des sources de pollution. Je suis désolé, mais elle a atteint notre région et nous devons essayer de régler ce problème. Je crois que cette question est liée aux droits de la personne.

M. Holmes: En ce qui concerne le premier exemple, je peux en parler à mes collègues du ministère. Je sais que c'est une question sur laquelle ils se sont déjà penchés et que diverses initiatives ont été prises, mais je ne suis pas en mesure de donner des renseignements précis. Je me ferai un plaisir de les contacter et je communiquerai à votre greffier des noms de personnes que vous pourriez inviter à témoigner.

C'est la même chose en ce qui concerne le deuxième exemple. Je ne travaille pas dans le domaine de l'environnement. Cependant, je sais que le Canada a signé dernièrement, et même ratifié, je crois, la convention sur certains polluants organiques. Je demanderai à un expert de vous parler des polluants organiques persistants.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Monsieur Moyer, le Canada a beaucoup d'obligations sur les plans national et international en ce qui concerne les droits de la personne. À ce sujet, le Canada remplit-il ses obligations internationales au détriment de ses

Mr. Moyer: What we find in Canada is a system based on mutual support. Sometimes, the progress we make on the domestic level is facilitated by a climate of international negotiation. Much more frequently, because of our tradition and our history, Canada finds itself in a position to promote internationally the rights which have been accepted here for quite a long time.

We are still caught between those two trends. On one hand, we try to get the world to accept a certain level of human rights protection. On the other hand, we must admit that sometimes international pressures urge us to do much better than what we should already do according to our domestic legislation. But if we take cases like those my colleagues mentioned earlier, it is sometimes the Canadians who take us before international commissions to remind us that in reality our actions are not in full compliance with our commitments.

Senator Ferretti Barth: Canada has a reputation of *prima donna* as far as compliance with human rights is concerned. My first question is: is it accurate or exaggerated to say that Canada ranks first in this area? I am not sure.

My second question concerns NGOs. I am still not able to know how many NGOs there are in Canada. Could you tell me what kind of relationship they have with your committees? Is it necessary to have around us all those organizations which might hold us back in the implementation of certain standards?

Mr. Moyer: To answer your first question, we are very lucky to live in a country which considers human rights as fundamental rights in its law system. However, we still have a few things to learn. Each time we are involved in negotiations, we have an opportunity to widen the scope of those existing rights and to improve their level of protection. I think Canada deserves its reputation in general.

There are more NGOs today than yesterday. The same will be true tomorrow. It is an essential part in the human rights protection mechanism, because those organizations are led by people who are committed. They are interested and they ask questions. They hold us back sometimes because they do not always agree with each other but it would amount to wondering if democracy holds us back. Yes, it takes time to come to a consensus within a society. I am pleased that there are groups which limit themselves to certain aspects of human rights and that others cover the whole range of human rights.

The ties that those groups maintain with the government of Canada and other governments are much more with departments which are directly concerned by the interests they serve. If, as a NGO, my interests are the status of women, I will mainly have discussions with the National Office on the Status of Women. The NGOs are not very interested in coordinating instruments like my

obligations nationales? Devons-nous toujours ressentir le poids de l'opinion internationale afin d'agir sur nos obligations domestiques?

M. Moyer: Nous retrouvons au Canada un système d'entraide où l'un s'appuie sur l'autre. Parfois le progrès que nous accomplissons sur le plan domestique est facilité grâce à un climat de négociations internationales. Beaucoup plus souvent, à cause de notre tradition et de notre histoire, le Canada se retrouve en position de promouvoir à l'échelle internationale les droits qui ont été acceptés ici depuis déjà assez longtemps.

Nous sommes toujours pris entre ces deux tendances. D'une part, nous essayons d'amener le monde à accepter un certain niveau de protection des droits de la personne. D'autre part, nous devons admettre que parfois la pression internationale nous pousse à mieux faire que ce que nous devrions faire déjà suite à notre législation domestique. Mais si nous prenons des cas comme ceux que mes collègues ont cités plus tôt, parfois ce sont les Canadiens qui nous amènent devant des commissions internationales pour nous rappeler que dans la réalité nos actions ne sont pas entièrement en accord avec nos engagements.

Le sénateur Ferretti Barth: Le Canada jouit d'une réputation de *prima donna* pour ce qui est du respect des droits de la personne dans notre pays. Ma première question est la suivante: est-il exact ou exagéré de dire que le Canada se situe au premier rang sur ce plan? Je n'en suis pas sûre.

Ma deuxième question concerne les ONG. Encore aujourd'hui, je ne suis pas capable de savoir combien d'ONG existent au Canada. Pourriez-vous me dire quels rapports ils entretiennent avec vos comités? Est-il nécessaire d'avoir autour de nous toutes ces organisations qui risquent peut-être de nous retarder dans l'application de certaines normes?

M. Moyer: Pour répondre à votre première question, nous sommes très chanceux d'habiter un pays qui considère fondamentaux les droits de la personne dans son système de droit. Nous avons quand même des choses à apprendre. Chaque fois que nous participons à des négociations, nous avons la possibilité d'élargir la portée de ces droits déjà existants et d'améliorer leur degré de protection. Je crois que le Canada mérite sa réputation en général.

Il y a plus d'ONG aujourd'hui qu'il n'y en avait hier. La même chose sera vraie demain. C'est un élément essentiel dans le mécanisme de la protection des droits de la personne, parce que ces organismes sont dirigés par des gens qui s'impliquent. Ils sont intéressés et ils posent des questions. Ils nous retardent parfois parce qu'ils ne sont pas toujours d'accord les uns avec les autres, mais cela reviendrait à se demander si la démocratie nous retarde? Alors oui, cela demande du temps pour arriver à un consensus dans une société. Je suis content qu'il y ait des groupes qui se limitent à certains aspects des droits de la personne et que d'autres englobent toute la gamme des droits de la personne.

Les liens que ces groupes entretiennent avec le gouvernement du Canada et d'autres gouvernements se font beaucoup plus auprès des ministères directement concernés par les intérêts qu'ils défendent. Si mes intérêts en tant qu'ONG visent le statut de la femme, je m'entretiendrai principalement avec l'Office nationale du statut de la femme. Les ONG ne s'intéressent pas beaucoup

committee, although we have had a few requests from some NGOs. They have preferred up to now to go directly to the agencies and departments which are responsible for their area of interest.

Senator Ferretti Barth: How are the people who work for those organizations, who are doing wonderful things and whose contribution is useful for your programs paid and by which department? As a members of the Committee on National Finance, I am concerned to know where the funds supporting those organizations are coming from.

Mr. Moyer: Each NGO is financed in a unique way. Each makes its own fund-raising campaigns. They make them often. Some charge a fee to those who want to become members. They approach different departments of different governments to receive support for some specific elements of their work.

Some organizations, including the Canadian Ethnocultural Council for example, receive support from my department because for 30 years, we always have considered that a representation of ethnocultural groups in Canada deserved the support of the government of Canada.

Senator Ferretti Barth: The fund raising campaigns work well. When you wait for the government to do something positive for your area, you sometimes lose hope and then you decide to have a fund raising campaign. If the fund raising campaigns are working well, it is worth emphasizing to organizations of good will to continue their work. However, is it not true that the department also has to do its share?

Mr. Moyer: For Sure.

Senator Ferretti Barth: The relationship between that organization and your committee has positive results. Have you already experienced a situation where the intervention of a NGO with your department led to positive and real results to solve a problem? We see lots of publications on this issue and several people are talking about it. Are all those reports going to be shelved or are they going to be taken seriously?

Mr. Moyer: Each of our departments is in contact with the NGOs. They contribute to the debate at the level of the analysis made by officials but also at the political level. They often have ties where they talk directly to the minister. No new policy has been developed. Today there is no marked interest on the part of those NGOs. I know there is an annual or semi-annual meeting with most departments. The NGOs can make comments on the treaties and on some other elements. Some of my colleagues could tell you about their meetings. It is quite common.

[English]

The Chairman: We have talked about our international obligations and how they are incorporated or not incorporated into the laws and the fabric of Canada. Perhaps you can advise me whether your committee deals with the other half of that. Is there a mechanism or a process whereby we are able to examine our international signatures for ratification and question whether we

aux instruments de coordination tel que mon comité, bien que nous ayons eu quelques demandes de la part de certaines ONG à venir. Elles ont jusqu'à maintenant préféré aller directement aux agences et ministères responsables du domaine qui les intéresse.

Le sénateur Ferretti Barth: Les gens qui travaillent pour ces organisations, qui font des choses merveilleuses, et dont l'apport est utile pour vos programmes, sont payés de quelle façon, et par quel ministère? En tant que membre du comité des finances nationales, je suis préoccupée de savoir d'où viennent les fonds qui soutiennent ces organismes.

M. Moyer: Chaque ONG est financée de façon unique. Chacune fait ses campagnes de financement. Elles en font souvent d'ailleurs. Certaines chargent des frais d'adhésion à ceux qui veulent être membres. Elles approchent différents ministères de différents gouvernements pour recevoir un appui quant à des éléments spécifiques de leur travail.

Certaines organisations, dont le Conseil ethnoculturel du Canada, par exemple, reçoivent de l'aide de mon ministère, parce que nous avons toujours, depuis 30 ans, considéré qu'une représentation des groupes ethnoculturels au Canada méritait l'appui du gouvernement du Canada.

Le sénateur Ferretti Barth: Les campagnes de financement fonctionnent bien. Lorsqu'on attend que le gouvernement fasse quelque chose de positif pour notre région, on perd parfois espoir et on décide de faire une campagne de financement. Si les campagnes de financement fonctionnent bien, cela vaut la peine de souligner aux organismes de bonne volonté de continuer leur travail. Cependant, le ministère doit aussi faire sa part, n'est-ce pas?

M. Moyer: C'est certain.

Le sénateur Ferretti Barth: Votre relation entre cet organisme et votre comité apporte un résultat positif. Avez-vous déjà connu une situation où une intervention d'une ONG avec votre ministère a mené à des conséquences positives et réelles afin de résoudre un problème? On trouve beaucoup de publications à ce sujet et plusieurs personnes en parlent. Est-ce que tous ces rapports vont finir sur une tablette ou vont-ils être pris en considération?

M. Moyer: Chacun de nos ministères est en contact avec des ONG. Ils contribuent au débat au niveau de l'analyse faite par des fonctionnaires, mais aussi au niveau politique. Ils ont souvent des liens où ils parlent directement au ministre. Il n'y a pas une politique nouvelle qui est formulée. Il n'y a pas aujourd'hui un intérêt poussé de ces ONG. Je sais qu'il y a une rencontre annuelle ou semi-annuelle avec la plupart des ministères. Les ONG peuvent faire des commentaires sur les traités ou sur d'autres éléments. Certains de mes collègues pourraient vous parler de leur réunion. C'est très courant.

[Traduction]

La présidente: Nous avons parlé de nos obligations internationales et de leur intégration plus ou moins réussie aux lois et à notre société. Vous pourriez peut-être me dire si votre comité se charge du reste. Existe-t-il un mécanisme ou un processus qui nous permette d'examiner les traités internationaux que nous avons signés ou ratifiés et de déterminer si nous avons fait tout

have done our best to incorporate them into our national law? That concerns the other half of our discussions.

Mr. Moyer: I am probably not the best person to comment on that, Madam Chairman.

The Chairman: Your committee does not deal with that at all.

Mr. Moyer: No, my committee does not deal with the issue of reviewing international treaty obligations in the light of proposed jurisdictional laws. That would be done in each jurisdiction.

Senator Kinsella: Madam Chairman, Mr. Moyer should check the records for the minutes of the committee. In the early days of that committee, it was on the agenda that there be a report from all the jurisdictions on the methods or modalities that given jurisdictions were using.

At the federal level, as I recall, the mechanism was not as sophisticated as what we have for certification under the Bill of Rights and the Minister of Justice's certification under the Charter. However, it was the same principle and that certainly was the case of many of the other provinces.

Mr. Moyer: You have made a clear distinction. The committee talks about the processes they use, but they do not talk about the specific issues that might arise in a particular piece of legislation.

The Chairman: Is your answer that you look at processes but not at specific legislation. Is that correct?

Mr. Moyer: That is what the committee would do. There have not been recent discussions of that, because it was probably something largely resolved earlier in the history of the committee's life.

The Chairman: Is there not an ongoing evaluation?

Mr. Moyer: No, not that I am aware of.

Senator Kinsella: I have a question for Mr. Moyer. In the review of the mandate of the continuing committee, and in reference to section 35 of the Canada Act, I wonder whether a look might not be taken at how those self-governing First Nations ought not be represented on the continuing committee.

Mr. Moyer: I certainly do not have an answer for you immediately. I will return to seek advice on whether or not that issue has been raised before today.

Senator Beaudoin: Is there a mechanism in your committee to distinguish the rights issue of treaties and any other treaties that are signed by Canada in the international field? People do not always distinguish the treaty rights under section 35, and the treaty rights under treaties generally. Is a section in your division working on that.

Mr. Moyer: No, sir. Perhaps there should be, but there is not a consideration of the section 35 treaty rights of indigenous peoples in Canada as part of my committee. That would be taken into account by specific departments and jurisdictions as they develop

notre possible pour les incorporer à nos lois nationales? C'est ce qui concerne l'autre moitié de nos discussions.

M. Moyer: Je ne suis probablement pas la personne la mieux placée pour faire des commentaires à ce sujet, madame la présidente.

La présidente: Votre comité ne s'en occupe-t-il pas du tout?

M. Moyer: Non, mon comité ne se charge pas d'examiner les obligations internationales découlant des traités par rapport aux lois proposées par les divers paliers de gouvernement. Cet examen devrait être effectué à chaque palier de compétence.

Le sénateur Kinsella: Madame la présidente, M. Moyer devrait vérifier les procès-verbaux du comité. Peu de temps après sa création, il était prévu que toutes les provinces ou territoires devraient présenter un rapport sur les méthodes ou modalités auxquelles les provinces ou territoires ont recours.

Je me souviens qu'au palier fédéral, le mécanisme n'était pas aussi élaboré que le mécanisme d'accréditation prévu en vertu des dispositions de la Déclaration des droits et que l'accréditation par la ministre de la Justice en vertu de la Charte. Cependant, il s'agissait du même principe et c'était certainement le cas dans la plupart des autres provinces.

M. Moyer: Nous avons fait une distinction très claire. Le comité parle des procédés auxquels il a recours mais pas des problèmes précis qui pourraient se poser dans une loi en particulier.

La présidente: Voulez-vous dire que vous examinez les processus mais pas la loi? Est-ce exact?

M. Moyer: C'est ce que nous ferions. Nous n'avons pas eu de discussions à ce sujet dernièrement parce que c'est un problème qui avait probablement été résolu pour l'essentiel peu de temps après la création de notre comité.

La présidente: N'y a-t-il pas une évaluation continue?

M. Moyer: Non, pas à ma connaissance.

Le sénateur Kinsella: J'ai une question pour M. Moyer. En ce qui concerne le mandat du comité permanent et les dispositions de l'article 35 de la Loi sur le Canada, je me demande si l'on ne pourrait pas examiner pourquoi les Premières nations jouissant de l'autonomie gouvernementale ne seraient pas représentées au comité permanent.

M. Moyer: Je ne suis pas du tout en mesure d'y répondre dans l'immédiat. Je me renseignerai pour savoir si la question avait déjà été soulevée.

Le sénateur Beaudoin: Votre comité dispose-t-il d'un mécanisme qui permette de faire la distinction entre les droits issus des traités et ceux qui sont prévus dans les autres traités internationaux signés par le Canada? On ne fait pas toujours la distinction entre les droits issus des traités, prévus à l'article 35 de la Constitution et les droits issus des traités en général. Est-ce qu'un service de votre direction examine la question?

M. Moyer: Non. Ce serait peut-être indiqué mais mon comité n'examine pas les droits issus des traités des peuples autochtones du Canada prévus à l'article 35. C'est une question qui devrait être prise en compte par les ministères et provinces et territoires

legislation, or by justice and foreign affairs as we negotiate international agreements.

Senator Watt: It is important for your organization to take this matter seriously. It is likely that there will be conflicts between the two. Even though we have an agreement with the Crown there is a chance that that agreement could conflict with the convention that deals with our rights of protection in our treaties.

Senator Milne: Protection that is Constitutionally guaranteed.

Mr. Moyer: I am not sure that this has ever been taken to the courts. In any of the cases that they looked at, did they compare section 35 treaty rights to say international treaty rights or obligations?

Senator Watt: If that is ever dealt with, that probably would eliminate a great deal of the uncertainty that we are living through, not only for Aboriginal peoples, but also for those who run the system.

The Chairman: Senator Watt, Ms Weiser wishes to answer your question when we begin the second round.

One of our committee members was unavoidably detained in Toronto and thus unable to attend today. I hope we have addressed her questions as well. If not, we may, as a committee, put some questions to you over the summer. Thank you for coming today and for sharing your perspective and the issues that you deal with.

I will ask Ms Weiser to answer Senator Watt.

Ms Weiser: I wanted to make a few comments in relation to the section 35 question.

First, section 35 in itself is still in a state of evolution. We know some of the things that are included within section 35 but not everything. Section 35 does cover a wide range of activity. It covers fishing and hunting. It may include entitlement to land. It may include self-government questions.

If we look at governmental law that implements or respects the section 35 right, we must also look at that through the lens of our international obligations. Section 35 is considered, but it will be considered through the department responsible for the subject area that corresponds to the section 35 right.

The last point I want to make is that modern treaties where bands have lawmaking authority poses a new challenge in regard to international obligations. That is an area that we are still looking at.

The Chairman: Ms Weiser, you are the representative from the Department of Justice. You might help this committee. Is there anyone in your department that looks at national laws and checks to see if they comply with the international human rights instruments? Is there such a section, and is there such a person? Would you be prepared to look into it if you do not have the answer now and provide the clerk with the answer? I think that is the other half of what we need to have before us.

concernés lorsqu'ils élaborent des lois, ou par le ministère de la Justice et celui des Affaires étrangères, lorsqu'on négocie des accords internationaux.

Le sénateur Watt: Il est essentiel que votre comité y attache de l'importance. On relèvera probablement des incompatibilités. Même si nous avons une entente avec la Couronne, il y a des chances que cette entente aille à l'encontre de la convention traitant de nos droits de protection dans nos traités.

Le sénateur Milne: Protection qui est garantie par la Constitution.

M. Moyer: Je ne suis pas certain que l'affaire ait déjà été portée devant les tribunaux. Dans tous les cas que ceux-ci ont examinés, ont-ils comparé les droits issus des traités dont il est question à l'article 35 aux droits ou obligations issus des traités internationaux?

Le sénateur Watt: Si on le faisait, cela lèverait probablement en grande partie le voile d'incertitude, non seulement en ce qui concerne les peuples autochtones mais aussi ceux qui dirigent le système.

La présidente: Sénateur Watt, Mme Weiser souhaite répondre à votre question quand nous entamerons le deuxième tour.

Une de nos membres a été retenue à Toronto et a donc été dans l'incapacité d'assister à la séance d'aujourd'hui. J'espère que l'on a répondu également à ses questions. Sinon, nous pourrions vous poser quelques questions au cours de l'été. Je vous remercie de nous avoir fait part de vos opinions et d'avoir parlé des questions que vous examinez.

Je demanderai à Mme Weiser de répondre au sénateur Watt.

Mme Weiser: Je voulais faire quelques commentaires au sujet de la question relative à l'article 35.

L'article 35 continue d'évoluer. Nous connaissons certaines des activités couvertes par cet article, mais pas toutes. Il couvre en effet beaucoup d'activités, notamment la pêche et la chasse. Il inclut peut-être également le droit à la terre reconnu par un traité. Il porte peut-être aussi sur les questions d'autonomie gouvernementale.

Si nous examinons la loi gouvernementale qui met en oeuvre ou respecte le droit reconnu à l'article 35, il faut également l'examiner en fonction de nos obligations internationales. On examine l'article 35 mais il sera aussi examiné par le service responsable du domaine correspondant aux droits reconnus par cet article.

Le dernier commentaire que je voudrais faire est que les traités modernes qui octroient un pouvoir législatif aux bandes posent un nouveau défi en ce qui concerne les obligations internationales. C'est une question que nous n'avons pas encore fini d'examiner.

La présidente: Madame Weiser, vous êtes la représentante du ministère de la Justice. Vous pourriez peut-être nous aider. Y a-t-il dans votre ministère un fonctionnaire qui est chargé d'examiner les lois nationales et de vérifier si elles sont conformes aux instruments internationaux relatifs aux droits de la personne? Avez-vous un service ou y a-t-il un employé qui s'en charge? Seriez-vous prête à vous renseigner si vous ne pouvez pas répondre immédiatement et à communiquer la réponse au

Ms Weiser: Those sorts of questions do frequently come to the Human Rights Law Section, but our international human rights treaty obligations in the development of new legislation are not considered as routinely as is the Charter. I think that simply reflects, for lack of a better word, a culture.

We have, in the last 20 years, come to think of legislation policies in regard to the Charter. We are doing that more and more in regard to our human rights treaty obligations, but it is not as developed as is a review of our domestic Constitution in regard to the development of new bills.

The Chairman: So there is no systematic process in place?

Ms Weiser: It is not systematic in the way the Charter is. I should have probably made that point clear. When we are ratifying a treaty, we do an exhaustive review of domestic law and the treaty. We always have Charter considerations in the back of our minds. You can see the development towards realizing the impact of international treaties as well, but it is not as embedded as is the Charter.

Mr. Holmes: One of the mandates of the legal bureau of the Department of Foreign Affairs and International Trade is to provide comments and advice on Canada's international obligations. When we become aware of pending or planned domestic legislation, we can offer comments on how the proposed legislation might have an impact on Canada's international obligations. However, as my colleague said, it is not systematic. We are not given every proposed piece of legislation. It is only in the course of normal consultations at the interdepartmental level that it might come to our attention.

Senator Milne: Ms Dion, you finished your presentation by saying that we take our UN responsibilities very seriously and that we attempt to respond to critiques on our reports in a timely fashion. My question comes back to that "timely fashion."

I am assuming that we have not been getting those reports in a timely fashion because of the mountains that Ms Weiser mentioned. Is there a specific reason why our reports have been late, and what is being done to speed it up?

Ms Dion: The reporting process for federal states such as Canada generally takes a bit longer because each jurisdiction that has obligations under the convention has to prepare reports. For example, when we are compiling the reports, and I believe Mr. Moyer listed the ones that we are currently working on, each province and territory submits its own report on its performance under each article. Then they are all compiled at the Department of Canadian Heritage. This becomes the Canadian report. As you

greffier? Je pense que c'est l'autre moitié des informations dont nous avons besoin.

Mme Weiser: C'est souvent la Section des droits de la personne qui est chargée d'examiner ce genre de question, mais on n'en tient pas compte de façon aussi systématique que dans le cas de la Charte des obligations découlant de notre adhésion à des traités internationaux sur les droits de la personne lorsqu'on élabore de nouvelles lois. Je pense que c'est une question de culture dirais-je, faute de trouver un terme plus exact.

Au cours des 20 dernières années, nous avons pris l'habitude de tenir compte de la Charte quand nous élaborons des politiques ou des lois. On tient compte de plus en plus souvent des obligations découlant de traités relatifs aux droits de la personne mais cette habitude n'est pas aussi ancrée que celle qui consiste à tenir compte de notre Constitution quand on prépare de nouveaux projets de loi.

La présidente: N'y a-t-il donc pas de processus systématique en place?

Mme Weiser: Ce n'est pas systématique comme dans le cas de la Charte. J'aurais probablement dû le dire clairement. Lorsque nous ratifions un traité, nous faisons un examen approfondi des lois nationales et du traité. Nous ne perdons jamais de vue les dispositions de la Charte. On prend de plus en plus l'habitude de réfléchir également aux conséquences des traités internationaux mais cette habitude n'est pas aussi ancrée qu'en ce qui concerne la Charte.

M. Holmes: Un des mandats de la Direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international est de faire des commentaires et donner des avis sur les obligations internationales du Canada. Quand nous sommes au courant de l'élaboration d'un projet de loi, nous pouvons dire quelles seraient ses incidences sur les obligations internationales du Canada. Cependant, comme l'a signalé ma collègue, ce n'est pas systématique. On ne nous soumet pas tous les projets de loi. Ce n'est que dans le cadre des consultations courantes à l'échelle ministérielle qu'un projet de loi peut être porté à notre attention.

Le sénateur Milne: Madame Dion, vous avez dit à la fin de votre exposé que nous attachions beaucoup d'importance aux responsabilités que nous avons contractées à l'égard de l'ONU et que nous essayions de répondre aux critiques en présentant nos rapports dans les délais prévus. Ma question porte précisément sur cette ponctualité.

Je suppose que nous n'avons pas reçu ces rapports dans les délais prévus à cause des «montagnes» qui ont été mentionnées par Mme Weiser. Pouvez-vous nous citer une raison particulière expliquant que nos rapports soient arrivés en retard et nous dire quelles mesures sont prises pour accélérer le processus?

Mme Dion: Le processus en ce qui concerne des États fédéraux comme le Canada est généralement un peu plus long parce que chaque province ou territoire a l'obligation de préparer un rapport. Par exemple, lorsque nous compilons des rapports, et je crois que M. Moyer a parlé de ceux que nous sommes en train de préparer, chaque province et territoire nous remet un rapport sur sa performance en regard de chaque article de la convention. Tous ces rapports sont compilés au ministère du Patrimoine canadien

can imagine, it is a fairly resource-intensive process, and it is frequently a struggle, particularly for the smaller jurisdictions. It is a slow process.

The UN human rights system itself is three to five years behind in considering government reports. We do our best to submit our reports in a timely fashion. Once they are submitted it generally takes the committee from one year to two years before the committee actually considers the report.

It is not an ideal system. We spend a lot of time at the UN advocating that more resources be given to the human rights committees in so that they are able to do their work more efficiently and expeditiously. It also means when we do appear, the committee is operating on very old information. When we appear before the committee a lot of our effort goes towards updating the committee on what action we have taken in since the report was submitted.

It is a bit of a rolling process, to ensure that what we are giving the committee is the most up-to-date information possible.

Senator Milne: How does Canada register a reservation on these reports? I am thinking particularly of the Rights of the Child and some of our First Nations communities where the form of adoption is quite different than it elsewhere. In that case, perhaps Canada cannot comply with the requirements.

Ms Dion: I can explain how we deal with it in each report and then I will turn to my legal colleagues to explain the actual technical act of making a reservation. In the report we simply make a reference to the fact that we have entered a formal legal reservation on this article, and I refer the committee back to our legal reservation.

Mr. Holmes: Reservations and/or statements of understanding must be submitted at the same time as ratification or accession. The reservations, two of which we made to the Convention on the Rights of the Child, were made at the time that we ratified in 1991. That includes the reservation my colleague mentioned in her introductory comments, which protects the system we have in Canada where the concept of customary adoption is recognized. We are not, in legal terms, in violation of the Convention on the Rights of the Child because we entered that reservation.

Senator Beaudoin: If I understand your reply, Mr. Holmes, no treaty is ratified unless it is supported first. I think it is clear-cut what you have said.

Is there any treaty that is ratified and not implemented by legislation, and if so, why? Is that because our laws comply entirely with the treaty, in which case it is perhaps not useful or not necessary, or is there any other case or any other reason?

Mr. Holmes: The best example is the one many of us have alluded to already, which is the Convention on the Rights of the Child. There were no legislative changes made at the federal level,

pour devenir le rapport national. Comme vous pouvez l'imaginer, c'est un processus qui nécessite la mobilisation de ressources importantes et c'est généralement difficile, surtout pour les petites provinces. Ce processus est lent.

Le système onusien des droits de la personne a de trois à cinq ans de retard dans l'étude des rapports gouvernementaux. Nous faisons de notre mieux pour présenter nos rapports pour l'échéance prévue. Le délai d'attente pour l'examen du rapport présenté par le comité est de un à deux ans.

Ce n'est pas un système idéal. Nous consacrons beaucoup de temps à recommander à l'ONU de consacrer davantage de ressources aux comités des droits de la personne afin de leur permettre d'accomplir leur travail de façon plus efficace et plus rapide. Par conséquent, lorsque nous comparaissons, le comité se base sur des renseignements qui datent. Nous devons consacrer beaucoup de temps à mettre le comité au courant des initiatives qui ont été prises depuis la présentation du rapport.

Il faut toujours faire en sorte que l'on donne les informations les plus actuelles possible au comité.

Le sénateur Milne: Comment le Canada fait-il enregistrer une réserve sur ces rapports? Je pense particulièrement à la Convention relative aux droits de l'enfant et à diverses collectivités des Premières nations où la forme d'adoption est tout à fait différente de ce qu'elle peut être dans les autres collectivités. Dans ce cas, le Canada ne peut peut-être pas répondre aux exigences de la convention.

Mme Dion: Je peux vous expliquer comment nous procédons dans chaque rapport puis je laisserai le soin aux experts en matière de lois d'expliquer les aspects techniques de l'enregistrement d'une réserve. Dans le rapport, on peut seulement faire allusion au fait que l'on a enregistré une réserve officielle et légale sur l'article en question et je renvoie le comité à notre réserve légale.

M. Holmes: Les réserves ou les déclarations interprétatives doivent être signalées au moment de la ratification ou de l'adhésion. Les deux réserves que nous avons faites en ce qui concerne la Convention relative aux droits de l'enfant, ont été faites en 1991, lorsque nous l'avons ratifiée. Cela comprend la réserve que ma collègue a mentionnée dans ses observations liminaires, qui vise à protéger le système canadien où l'adoption traditionnelle est reconnue. Sur le plan juridique, en émettant cette réserve, nous évitons toute infraction contre les dispositions de la Convention sur les droits de l'enfant.

Le sénateur Beaudoin: Si je comprends bien votre réponse, monsieur Holmes, aucun traité n'est ratifié avant de bénéficier d'un appui. Je crois que c'est exactement ce que vous avez dit.

Y a-t-il des traités qui sont ratifiés et qui ne sont pas mis en oeuvre par le biais d'une loi et, dans ce cas, pourquoi? Est-ce parce que nos lois sont entièrement conformes au traité, auquel cas ce n'est peut-être pas utile ou nécessaire, ou bien est-ce pour d'autres raisons?

M. Holmes: Le meilleur exemple est celui auquel la plupart d'entre nous ont déjà fait allusion, c'est-à-dire la Convention relative aux droits de l'enfant. Aucune modification législative n'a été apportée au palier fédéral.

Senator Beaudoin: Were there any changes at the provincial level?

Mr. Holmes: I do not believe so, no.

Senator Beaudoin: Was there no implementation?

Mr. Holmes: The three areas where we found there might have been variance between our policies, our laws and our practices, and the obligations in the convention, were the three areas where we entered two reservations and one statement of understanding, which then brought us into compliance. I have explained one of those reservations. The other one relates to separation of youth and adults in detention facilities. We were essentially balancing what we believed were conflicting obligations in the convention in that we had a practice that was widely recognized among Aboriginal communities. There is a provision in the Convention on the Rights of the Child recognizing the importance of practices among indigenous peoples, and yet the practice we have in Canada was at variance with another provision of the convention that says all adoptions must be recognized by an appropriate authority. We looked at the two conflicting obligations, and decided that a reservation would protect the system we have in Canada.

Senator Beaudoin: Was it determined that this is an implementation that is adequate?

Mr. Holmes: Yes, that was the conclusion.

Senator Beaudoin: Does it respond to the criteria of the international obligations?

Mr. Holmes: Yes.

Senator Watt: With respect to the intellectual property of Aboriginal people, this has never been done. There has never been any type of protection or copyright introduced by any government for that matter, whether territorial, provincial or federal. Does this fall under your responsibility?

Mr. Holmes: I am aware that this issue has come up on the international scene. None of us are experts in this issue and how it has been discussed or where it has been discussed. I can undertake to get back to colleagues in our department and then convey to you who might be best placed to talk about that issue.

The Chairman: I wish to discuss the government taking the position that by ratification they do not need to do anything more by way of implementation because they already meet the standards of that covenant. I understand we do not have any implementing legislation and I will leave the provinces aside. If that is challenged, how is it challenged, and then what is the government's position? Has there ever been a challenge?

Mr. Holmes: Challenges could take place in the context of those instruments for which there is an individual complaint mechanism, for example, under the Human Rights Committee. The approach that we decided to take, either with the specific legislation, or if we decide no legislation is needed, could be challenged in that context although, the views of the Human Rights Committee under those complaint mechanisms are persuasive from an international point of view. However, they are

Le sénateur Beaudoin: A-t-on apporté des modifications au palier provincial?

M. Holmes: Je ne le pense pas.

Le sénateur Beaudoin: N'a-t-elle pas été mise en oeuvre?

M. Holmes: Les trois domaines où nous avons détecté des risques de conflit entre nos politiques, nos lois et nos usages et les obligations contractées en vertu de la convention sont ceux où nous avons émis deux réserves et fait une déclaration interprétative qui nous ont permis de nous conformer. J'ai expliqué une des deux réserves. L'autre concerne la séparation des installations de détention pour jeunes et de celles pour adultes. Nous avons essayé d'équilibrer ce que nous considérons comme des obligations contradictoires dans la convention étant donné qu'il s'agissait d'un usage très respecté dans les collectivités autochtones. La Convention relative aux droits de l'enfant contient une disposition reconnaissant l'importance des usages chez les Autochtones et pourtant, les usages canadiens différaient d'une autre disposition de la convention indiquant que toutes les adoptions doivent être reconnues par une autorité compétente. Nous avons deux obligations contradictoires et avons émis une réserve pour protéger le système en vigueur au Canada.

Le sénateur Beaudoin: A-t-on déterminé que c'était une mise en oeuvre adéquate?

M. Holmes: Oui, c'est la conclusion à laquelle on est arrivé.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce conforme aux critères des obligations internationales?

M. Holmes: Oui.

Le sénateur Watt: En ce qui concerne la propriété intellectuelle des Autochtones, on ne l'a encore jamais fait. Aucun gouvernement, que ce soit territorial, provincial ou fédéral, n'a encore prévu un certain type de protection ou de droit d'auteur. Est-ce que cette question relève de vos responsabilités?

M. Holmes: Je sais que la question a été soulevée sur la scène internationale. Nous ne sommes pas du tout des experts en la matière et nous ne savons pas quel genre de discussions ont eu lieu à ce sujet ni où. Je peux m'engager à me renseigner auprès de mes collègues du ministère et à vous signaler à quelle personne il conviendrait de s'adresser à ce sujet.

La présidente: Je voudrais parler du cas où le gouvernement décide qu'il n'a pas besoin de faire davantage en matière de mise en oeuvre parce qu'il respecte déjà les normes de la convention. Je crois comprendre que nous n'avons pas de loi de mise en oeuvre et que les provinces seront laissées à l'écart. Si cette position est contestée, comment l'est-elle et dans ce cas, quelle est la position du gouvernement? Est-ce que cette position a déjà été contestée?

M. Holmes: Des contestations pourraient avoir lieu dans le contexte des instruments pour lesquels il existe un mécanisme de traitement des plaintes faites à titre individuel, en ayant notamment recours au Comité des droits de l'homme. L'approche que nous avons décidé d'adopter en passant par une loi spéciale ou en décidant qu'aucune loi n'est nécessaire, pourrait être contestée dans ce contexte, bien que les opinions du Comité des droits de l'homme dans le cadre de ces mécanismes de traitement

not binding on Canada from an international point of view. They are important views. However, they are merely views.

In the context of instruments and no complaint mechanisms, we can have comments by the committee when we present our reports. Occasionally we get comments from the committees and the Human Rights Committee treaty bodies, commenting on Canada's performance either in the context of its specific legal obligations or on the policies that we take with respect to implementing the obligations.

The Chairman: Mr. Rishworth, you have been patient and hopefully you have benefited from this exchange. Is there anything you wish to contribute?

Mr. Paul Rishworth, University of Auckland: I might assist if I made a few quick comments about things that I feel relate more to the discussion you have been having. I can provide information about New Zealand later.

The first point is the number of treaties and parts of treaties that require governments not to legislate. Therefore, it is self-evident that there would be no legislation required before you ratified that type of treaty, but it does mean that the options of future parliaments are limited. A classic example would be the second optional protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, which is concerned with not adopting the death penalty. Those types of treaties will have implications for what we in New Zealand at least call the "democratic deficit." If it will limit what future parliaments do then some of their members say they ought to be consulted about the making of those treaties.

The second point, which is a variation of the first, is that sometimes human rights arise in relation to treaties that are not about human rights but which have a human rights dimension. Certainly for us in New Zealand most recently that has been trade treaties where the same concern is registered, that if the executive is to ratify a trade treaty then, that will limit the options of future parliaments, particularly in the areas of protecting the rights of indigenous people. I think that also has produced the call for some sort of reform that gives parliaments a greater role in the making of the treaties, or at least some consultation in a formal way.

The Chairman: Thank you, that has been helpful.

I would like to thank all of the witnesses. I will put a reservation on the floor. You have informed us and given us a great deal of information about the process. You have given us your indications of Canada's activity in the international human rights field. I thank you for your expertise and the time you have taken.

My reservation is we may need it again in the future. I look forward to continuing the dialogue. Hopefully our system can be improved. I thank you for being available on short notice.

des plaintes soient convaincantes à l'échelle internationale. Cependant, elles ne sont pas contraignantes pour le Canada. Ce sont des opinions importantes, mais ce ne sont que des opinions.

Dans le contexte des instruments, sans mécanismes de traitement des plaintes, le comité pourrait faire des commentaires lorsque nous présentons nos rapports. Les comités nous font parfois des commentaires et les organismes chargés des traités du Comité des droits de l'homme font des commentaires sur la performance du Canada dans le contexte de ses obligations légales précises ou des politiques que nous adoptons relativement à la mise en oeuvre des obligations.

La présidente: Monsieur Rishworth, vous avez été patient. J'espère que vous avez trouvé cette discussion intéressante. Auriez-vous quelque chose à ajouter?

M. Paul Rishworth, Université d'Auckland: Je pourrais vous être utile en faisant quelques brefs commentaires sur des questions qui ont un rapport avec la discussion. Je pourrais vous donner des renseignements sur la Nouvelle-Zélande plus tard.

Mon premier commentaire concerne le nombre de traités ou de parties de traités n'exigeant pas l'adoption d'une loi spéciale par les gouvernements concernés. Par conséquent, il est évident qu'aucune loi ne serait nécessaire avant d'avoir ratifié ce type de traité, ce qui ne veut pas dire que les options soient restreintes pour les futurs Parlements. Un exemple classique est le deuxième protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce qui concerne la non-reconnaissance de la peine de mort. Ces types de traités auront des incidences sur ce que nous appelons le «déficit démocratique», en Nouvelle-Zélande du moins. S'ils limitent les options des futurs Parlements, certains membres diront qu'ils doivent être consultés au sujet de la préparation de ces traités.

Le deuxième commentaire, qui est un corollaire du premier, est que des problèmes se posent parfois au sujet de traités qui ne concernent pas spécifiquement les droits de la personne tout en y étant liés. Nous avons passé tout récemment en Nouvelle-Zélande des traités commerciaux au sujet desquels le même type de préoccupation a été signalé, à savoir que si l'exécutif ratifie un traité commercial, cela limitera les options des Parlements futurs, surtout dans les domaines de la protection des droits des peuples autochtones. Je crois que c'est pour ça qu'on a recommandé de procéder à une réforme qui accorderait un rôle plus important aux Parlements dans la préparation des traités, ou prévoyant du moins des consultations officielles.

La présidente: Merci, ces commentaires sont très intéressants.

Je tiens à remercier les témoins. Je ferai une réserve. Vous nous avez donné beaucoup de renseignements sur le processus. Vous nous avez donné des renseignements sur les activités du Canada dans le domaine de la protection des droits de la personne à l'échelle internationale. Je vous remercie pour vos commentaires intéressants et pour le temps que vous nous avez consacré.

Ma réserve est que nous aurons peut-être encore besoin de vous. Je me réjouis de poursuivre le dialogue. Il est à espérer que notre système peut être amélioré. Je vous remercie de vous être libérés à court préavis.

Professor Norman is from the University of Saskatchewan and I welcome you here.

Professor Ken Norman, University of Saskatchewan: I am pleased to appear before this committee as it examines issues that interest me a great deal, such as the interface and relationship between international human rights law and Canadian domestic law. The senators have before them my recent article on this subject. Honourable Senators also have a copy of the Web site from which I drew the topic of my article, *Taking Human Rights Lightly: The Canadian Approach*, as well as a recent article in the *Globe and Mail* by Professor Bayefsky, concerning one of the cases I wrote about and wish to speak about.

I would like to address two issues. One is the *Waldman* case, for which Professor Bayefsky served as counsel. That case provides this committee with food for thought in respect to the gap between Canada's rhetoric and its practices under the International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR, was ratified 25 years ago.

The second issue is the *Baker* case and its challenge to Parliament to reform Canada's obligations under the Convention on the Rights of the Child. This case illustrates the gap that exists in our commitment to the convention that we ratified 10 years ago.

In page 293 of my article I begin with a reference to a *The Globe and Mail* article where, in the aftermath of the ICCPR Human Rights Committee's support of the *Waldman* claim concerning the right to funded religious education in Ontario for Jewish children, Ottawa was quoted as saying that it was "not our problem." The aftermath of that is that Canada has received further criticism. I have underlined the article in *The Globe and Mail* of last May 18, where as Professor Bayefsky states that Canada has been chastised by the UN Development Program and called an "abuser." Even though we have the top spot in the Human Development Index ranking we do "not disprove religious discrimination in access to public education."

It is unfortunate that the decision that the Privy Council made in 1937 continues to rule the day. It continues to produce a result that allows the federal government to say it is "not our problem." The Human Rights Committee says that Canada is discriminating and, that there is inequality in terms of providing state sponsorship for those who wish their children to be educated within their own religious values.

As senators will know, the *Labour Convention* case saw human rights as a purely domestic matter and purely within the power of the provinces. As I conclude in my article, and want to conclude today, human rights are not only domestic matters. In the aftermath of the *Pinochet* decision it is especially important that governments do not allow this gap to widen.

M. Norman est professeur à l'Université de la Saskatchewan. Je vous souhaite la bienvenue, monsieur Norman.

M. Ken Norman, professeur, Université de la Saskatchewan: Je suis heureux de témoigner dans le cadre de l'examen de questions qui m'intéressent beaucoup, comme les rapports entre le droit international et le droit canadien au chapitre des droits de la personne. Vous avez sous les yeux l'article que j'ai publié dernièrement à ce sujet. Vous avez également un exemplaire de mon article intitulé: «*Taking Human Rights Lightly: The Canadian Approach*» que j'ai tiré d'un site Web ainsi qu'un article de Mme Bayefsky paru dernièrement dans le *Globe and Mail* concernant une des affaires sur laquelle j'ai écrit des articles et dont je voudrais vous parler.

Je voudrais parler de deux affaires. L'une est l'affaire *Waldman* dans laquelle Mme Bayefsky a joué le rôle de conseillère juridique. Cette affaire vous donne matière à réflexion en ce qui concerne l'écart entre les principes auxquels adhère le Canada et ses usages, dans le cadre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui a été ratifié il y a 25 ans.

La deuxième affaire est l'affaire *Baker* et le défi qu'elle lance au Parlement d'entreprendre une réforme en ce qui concerne les obligations du Canada dans le contexte de la Convention relative aux droits de l'enfant. Cette affaire met en évidence le décalage qui existe entre les engagements que nous avons pris, en ratifiant cette convention il y a une dizaine d'années, et nos usages.

À la page 293 de mon article, je fais allusion à un article du *The Globe and Mail* paru à la suite de l'appui que le Comité des droits de l'homme a donné aux revendications faites dans le cadre de l'affaire *Waldman* où l'on dit qu'Ottawa prétendait que ce n'était pas son problème. Après cette déclaration, le Canada a fait l'objet de nouvelles critiques. J'ai signalé l'article paru dans l'édition du 18 mai de *The Globe and Mail*, où Mme Bayefsky dit que le Canada a été réprimandé par le Programme de développement de l'ONU et a été traité de «contrevenant». Même si nous sommes en tête de classement en ce qui concerne l'indice de développement et du bien-être humain, nous ne «désapprouvons pas la discrimination basée sur la religion au niveau de l'accès à l'éducation publique».

Il est regrettable que l'on continue d'appliquer la décision prise par le Conseil privé en 1937. Elle permet toujours au gouvernement fédéral de dire que ce n'est pas son problème. Le Comité des droits de l'homme affirme que le Canada fait de la discrimination et qu'il existe des inégalités au niveau du parrainage de l'État en ce qui concerne les parents qui souhaitent que leurs enfants soient éduqués conformément à leurs valeurs religieuses.

Comme vous le savez probablement, dans l'affaire de la Convention sur le travail, les droits de la personne ont été considérés comme une question purement interne relevant exclusivement du pouvoir des provinces. Je conclus mon article et désire conclure aujourd'hui en disant que les droits de la personne ne sont pas uniquement des questions internes. À la suite de la décision *Pinochet*, il est particulièrement important que les gouvernements ne laissent pas cet écart se creuser.

Just eight months before the *Waldman* decision, the Honourable Hedy Frye sat before the ICCPR Human Rights Committee and pledged that Canada would move forward on ensuring that Canadian legal and political orders are, in future, institutionally better designed to take Covenant rights seriously. My hope is that this committee will be a part of that process. I hope that the committee will come up with some better linkage so that Ottawa will no longer look as indifferent as *The Globe and Mail* piece shows it to be.

The Australian High Court took the opposite view a year before the Labour Convention case. In Australia, when the Commonwealth Government ratifies a treaty, if a state is out of line with that treaty the Commonwealth Government can simply legislate to ensure that the Commonwealth is not embarrassed internationally, even though it is legislating in an area of states' rights.

I will now briefly turn to the Convention on the Rights of the Child. The Supreme Court is starting to move in the right direction in giving interpretive weight to treaty commitments under the Convention on the Rights of the Child. However, the truth is that, in terms of legal implementation and effect, and the position of the Government of Canada, the law still sits at about where it was when the Federal Court looked at the *Baker* case. I refer here to page 304 of my article. Justice Strayer in the Federal Court in *Baker* makes the point that the Parliament of Canada did one thing only in acknowledging Canada's ratification of the Convention on the Rights of the Child and that is two years later it statutorily proclaimed a day to honour it. But for Mr. Justice Strayer this is neither here nor there because the Child Day Act does not purport to implement the Convention on the Rights of the Child. So international human rights norms are irrelevant and the Minister of Immigration's exercise of discretion in the *Baker* case to take account of the interests of the children based on humanitarian and compassionate grounds must, according to Justice Strayer, be regarded as "virtually unfettered." That is the orthodox position, but for a little bit of interpretive shift by our Supreme Court in *Baker* that remains the position to this day.

I say in my article that we can do better. "Not our problem," is an inappropriate response to the *Waldman* decision. At the end of my article I refer to the *Pinochet* decision. It is a bit like the point that Amnesty International made the day that *Pinochet* decision came down. The final decision from the House of Lords said that Mr. Pinochet was not answerable to the crimes of torture and against humanity that he was charged with, until the day after the UK Parliament passed the Torture Act. Here is Amnesty International's statement:

The crimes Pinochet is accused of were crimes under international law long before they were committed in Chile. On this basis, Amnesty International is urging the UK

À peine huit mois avant la décision *Waldman*, l'honorable Hedy Fry a témoigné devant le Comité des droits de l'homme pour le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et a promis que le Canada veillerait à ce que les ordres juridiques et politiques canadiens soient mieux conçus sur le plan institutionnel pour accorder l'importance qu'ils méritent aux droits reconnus dans ce pacte. J'espère que vous participerez à ce processus. J'espère que vous proposerez une option plus efficace pour que le gouvernement fédéral ne semble plus aussi indifférent que l'insinue cet article de *The Globe and Mail*.

La Cour supérieure australienne avait adopté une position diamétralement opposée un an avant l'affaire de la Convention sur le travail. En Australie, lorsque le gouvernement du Commonwealth ratifie un traité, il peut, lorsqu'un État n'est pas en conformité avec ce traité, légiférer pour s'assurer que cette situation ne cause pas de problèmes au Commonwealth dans le cadre des relations internationales, même s'il s'agit de légiférer dans un domaine relevant de la compétence des États.

Je voudrais maintenant parler brièvement de la Convention relative aux droits de l'enfant. La Cour suprême commence à se diriger dans la bonne voie en donnant une valeur interprétative aux engagements pris dans le cadre de cette convention. Cependant, en ce qui concerne la mise en oeuvre et l'entrée en vigueur légales et la position du gouvernement du Canada, la loi en est toujours à peu près au même point que lorsque la Cour fédérale a examiné l'affaire *Baker*. Je parle de ce qui est indiqué à la page 304 de mon article. Le juge Strayer de la Cour fédérale a déclaré dans le cadre de l'affaire *Baker* que le Parlement du Canada n'avait fait qu'un premier pas en reconnaissant la ratification de la Convention relative aux droits de l'enfant et que ce n'est que deux ans plus tard qu'il a fait une proclamation statutaire prévoyant une journée commémorative. Pour le juge Strayer, cela n'a rien à voir parce que la Loi sur la Journée de l'enfant n'est pas censée mettre en oeuvre la Convention relative aux droits de l'enfant. Par conséquent, les normes internationales en matière de droits de la personne ne s'appliquent pas et l'exercice de son pouvoir discrétionnaire par le ministre de l'Immigration dans l'affaire *Baker* afin de tenir compte des intérêts des enfants pour des raisons humanitaires doit, selon le juge Strayer, être considéré comme «pratiquement illimité». C'est la position orthodoxe, mais cela demeure la position en vigueur jusqu'à présent, à l'exception d'une légère différence d'interprétation de la part de la Cour suprême dans cette affaire.

Je dis dans mon article que nous pouvons améliorer le système. «Ce n'est pas notre problème» n'est pas une réponse appropriée à la décision *Waldman*. À la fin de mon article, je parle de la décision *Pinochet*. Le commentaire qu'a fait Amnesty Internationale le jour où la décision Pinochet a été prise est en quelque sorte semblable. Selon la décision finale de la Chambre des lords, M. Pinochet ne devait pas répondre des crimes de torture et des crimes contre l'humanité dont il était accusé avant le jour suivant l'adoption de la Torture Act par le Parlement britannique. Voici la déclaration d'Amnistie Internationale:

Les crimes dont Pinochet est accusé étaient des crimes de droit international longtemps avant d'avoir été commis au Chili. C'est la raison pour laquelle Amnistie Internationale

government to reform any provision in UK legislation which could be interpreted as a bar to the obligation under international law to try any person suspected of crimes against humanity, acts of torture and other crimes under international law.

If Canada wishes to do what it says it will do, then we must reform our treaty-making procedures with regards to international human rights instruments. Human rights laws are not just ordinary domestic laws, as the Privy Council thought they were in 1937.

The Australian Senate's Legal and Constitutional Affairs Committee, and a very thorough study in 1995 of the democratic deficit, and of the treaty-making procedures in Australia, makes this point in Chapter 8:

As the High Court recognized in the *Koowarta* case, for example, racial discrimination is now a matter of international concern, rather than just being a purely internal matter. This is a development that confronts not only Australia, but also the rest of the world.

There is work to be done and I welcome the opportunity to speak to this committee as to what the agenda should be. I am happy to answer any questions.

Senator Kinsella: Professor Norman, would you agree with me that there has been a fair amount of slippage in the domestic prosecution of international human rights standards from the time in the late 1970s and early 1980s? During that time we ratified two international covenants and modes and mechanisms and modalities were identified with a fair degree of creativity.

We did ratify these two major covenants and, indeed, in the early days, the *Lovelace* case had such an effect that Parliament adopted Bill C-31 to bring Canada into compliance. You mentioned the more recent *Waldman* case, which happened to fall under the education portion of provincial jurisdiction. In both cases, it seems to me, and Professor Humphrey used to teach us this, that the ultimate force of human rights norms, at least internationally, is world public opinion.

What advice can you give to this new Standing Senate Committee on Human Rights that would assist us in becoming a body that could amass and harness public opinion in Canada? We are not hesitant to examine what occurs in the courts as an institution for the protection and promotion of human rights. The honourable senators on this committee will want to ensure that we use the institution of the legislative branch as well. If you could provide us with guidance in that respect, we would be grateful. In that way, the excitement that we had in the late 1970s and early 1980s could be recaptured.

Dr. Norman: I take your point. There was a great deal that happened around that time, especially the ratification of the ICCPR. Less happened in terms of implementation, and much less happened around the simultaneous ratification of the other great covenant on social, economic and cultural rights. There is work to

prie le gouvernement britannique de revoir toute disposition de la législation britannique qui pourrait être interprétée comme un obstacle à l'obligation, en vertu du droit international, de traduire en justice toute personne soupçonnée d'avoir commis des crimes contre l'humanité, des actes de torture et d'autres crimes de droit international.

Si le Canada désire mettre ses projets à exécution, il doit entamer une réforme des procédures d'élaboration de traités en ce qui concerne les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne. Les lois concernant les droits de la personne ne sont pas des lois nationales ordinaires, contrairement à ce que pensait le Conseil privé en 1937.

Le comité des affaires juridiques et constitutionnelles du Sénat australien, qui a fait une étude très approfondie du déficit démocratique et des procédures d'élaboration de traités en Australie en 1995, le signale au chapitre 8:

Comme l'a reconnu la Cour supérieure dans l'affaire *Koowarta*, par exemple, la discrimination raciale est maintenant une question d'intérêt international au lieu d'être purement interne. C'est un changement auquel est confrontée non seulement l'Australie, mais aussi les autres pays.

Il y a du travail à faire et je suis très heureux d'avoir l'occasion de vous parler de ce que devrait être le programme. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

Le sénateur Kinsella: Monsieur Norman, reconnaissez-vous qu'il y a eu beaucoup de dérapages dans la recherche de normes internationales en matière de droits de la personne depuis la fin des années 70 et le début des années 80? Pendant cette période, nous avons ratifié deux conventions internationales et divers modes, mécanismes et modalités ont été identifiés avec beaucoup de créativité.

Nous avons ratifié ces deux conventions importantes et au début, l'affaire *Lovelace* a eu une telle incidence que le Parlement a adopté le projet de loi C-31 pour éviter que le Canada soit en infraction. Vous avez mentionné l'affaire *Waldman* qui est plus récente et qui concerne la compétence provinciale en matière d'éducation. Il me semble que, et c'est ce que nous enseignait M. Humphrey, dans les deux cas, la force des normes relatives aux droits de la personne vient en définitive de l'opinion publique mondiale.

Quel conseil pouvez-vous donner à notre nouveau Comité sénatorial permanent des droits de la personne pour nous aider à mobiliser l'opinion publique au Canada? Comme membres d'une institution qui se consacre à la protection et à la promotion des droits de la personne, nous n'hésitons pas à examiner ce qui se passe dans les tribunaux. Nous vous assurons que nous avons également recours à l'organe législatif. Si vous pouviez nous donner des conseils à ce sujet, nous vous en serions reconnaissants. On pourrait faire renaître l'enthousiasme de la fin des années 70 et du début des années 80.

M. Norman: Je prends note de votre commentaire. Beaucoup d'événements sont survenus à cette époque, surtout la ratification du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La situation a beaucoup moins évolué au chapitre de la mise en oeuvre et encore beaucoup moins en ce qui concerne la

do in that area. In 1993 Canada received criticism from the committee under that treaty, and it has happened again in the most recent round. It will continue. That is an issue for Canada.

Regarding institutions, part of the argument in my article is for something akin to what happened in Australia: there should be a kind of parliamentary monitoring committee of the House and Senate to examine this very question that you have put forth so well.

How do we, in our debates in Canada, continue to talk about these moral commitments that mean so much internationally? I particularly chose to flag this one sentence out of our human rights policy in foreign affairs because it so starkly states:

Canada does not expect other governments to respect standards which it does not apply to itself.

If we say that, it really means that institutionally Parliament needs a way to be given notice before ratification. In Australia, for example, there is a 15-day tabling requirement.

I would surely support that, as well as the idea of a standing joint committee, or at least a committee of the House or the Senate that would pay attention to the relevant questions. The *Baker* case is a good example. I heard, from the previous witnesses, that Canada was fully compliant with the Convention on the Rights of the Child, save for three areas where we made reservations. In that case, there is nothing to worry about. I would argue with that conclusion: there is something to worry about.

The *Baker* case involved a woman who has lived most of her adult life in Canada, although she is not a Canadian. She has borne a number of children in Canada and worked as a domestic; her children are Canadians. She is facing deportation because she has fallen desperately ill with schizophrenia. Her children want a voice in the process.

The immigration department took the position that the children had no say in the proceedings because they were not a relevant part of the discussion. That position was upheld all the way up to the Supreme Court, which declared that there was nothing by way of implementing legislation that could give those children the right to say a word about their interests.

In my view, Madam Justice L'Heureux-Dubé of the Supreme Court said it right:

It flies in the face of the norm established, the moral force of that norm in the Convention on the Rights of the Child.

At least our Supreme Court moved enough to say that immigration officials ought to have listened to the children. That was a very small move.

ratification simultanée de l'autre grand Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Nous avons du pain sur la planche dans ce domaine. En 1993, le Canada a été critiqué à propos de ce pacte par le comité et il a été à nouveau critiqué tout récemment. On continuera de le critiquer. C'est un problème pour le Canada.

En ce qui concerne les institutions, la solution que je préconise dans mon article est semblable à celle qui a été adoptée en Australie: il faudrait créer une sorte de comité parlementaire de surveillance de la Chambre et du Sénat qui serait chargé d'examiner le problème que vous avez si bien exposé.

Comment pouvons-nous continuer à parler des engagements moraux qui ont une signification si importante à l'échelle internationale dans le cadre de nos débats? J'ai choisi le passage suivant de l'énoncé de la politique du ministère des Affaires étrangères en matière de droits de la personne parce qu'il est très direct:

Le Canada ne s'attend pas à ce que les autres gouvernements respectent des normes qu'il n'applique pas lui-même.

Cela signifie en fait que le Parlement a besoin d'un mécanisme institutionnel lui permettant d'être avisé avant la ratification. En Australie, par exemple, un dépôt 15 jours d'avance est requis.

J'appuierais une telle formule ainsi que la solution qui consisterait à créer un comité mixte permanent ou du moins un comité de la Chambre ou du Sénat qui accorderait de l'attention aux questions pertinentes. L'affaire *Baker* est un bon exemple. Le témoin qui m'a précédé a dit que le Canada se conformait entièrement à la Convention relative aux droits de l'enfant, sauf dans trois domaines où nous avons fait des réserves. Dans ce cas, il n'y a aucune raison de se tracasser. J'en conclurais cependant qu'il y a bel et bien lieu de se tracasser.

L'affaire *Baker* concerne une femme qui a passé la majeure partie de sa vie adulte au Canada, même si elle n'était pas citoyenne canadienne. Elle a mis au monde plusieurs enfants au Canada et a travaillé comme domestique; ses enfants sont canadiens. Elle risque l'expulsion parce qu'elle est gravement atteinte de schizophrénie. Ses enfants veulent avoir leur mot à dire dans le processus.

Le ministère de l'Immigration a décidé que les enfants n'avaient pas le droit d'intervenir dans les délibérations parce qu'ils ne sont pas un élément pertinent pour la discussion. Cette position a été maintenue à toutes les étapes, jusqu'à celle de la Cour suprême; celle-ci a déclaré qu'il n'existait pas de dispositions législatives exécutoires permettant d'accorder à ces enfants le droit de parler de leurs intérêts.

À mon avis, la juge L'Heureux-Dubé de la Cour suprême a fait une réflexion pertinente:

Cela bat en brèche la force morale de la norme établie dans le cadre de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Notre Cour suprême a tout de même dit que les fonctionnaires de l'Immigration auraient dû écouter les enfants. C'était peu.

I would like to see something other than the occasional court case in terms of parliamentary institutions to address these questions.

Senator Kinsella: Pofessor Norman, would you explicate for the committee the distinction in implementation method under the International Covenant on Civil and Political Rights that deals with the rights that some of us would call self-executory, that is, reporting, adjudication by the committee and then doing something about it. Would you also explicate the method of implementation of the rights that are contained in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, which is more of a social audit mechanism, and, in particular, the role of Parliament in both of those very different cases. The role of Parliament in the latter case, in my judgment, being so much more important and critical as these rights are progressively enhanced or enriched by programs.

Dr. Norman: Thank you, senator. The issue of economic rights, in particular, and social and cultural rights is captured by the phrase "progressive realization." That is a political matter. It is especially important that our institutions of democracy, other than the courts, address that question.

There is no optional protocol right now under the economic, social and cultural rights covenant, so individuals cannot file complaints against Canada as *Lovelace* did in the ICCPR and as *Waldman* did recently. All the more reason, it seems to me, why there ought to be a process, by way of parliamentary audit, to supplement and inform what the officials backing the minister will say when they stand before that committee. That committee meets every five years in Geneva.

A formal consultative process in advance, with input from the Senate and the House, would be a big step forward. To my knowledge, that does not occur.

Senator Beaudoin: I understand that we do not legislate enough in the field of implementation of treaties. It is one thing to say that we have ratified a treaty and that our laws comply with the principles of the treaty. This may be good enough, as we were informed a few minutes ago. However, it is not always enough.

We should be more involved in legislation, especially in Canada where we have a federal system. As you know, we have two systems of law to begin with, and we have many provinces. When legislation includes the area of family law and children, it could be risky to not have adequate legislation to answer all the questions that we should have.

I would agree with you. It is not very often that I say we do not legislate enough; usually, it is the contrary.

Je voudrais que les institutions parlementaires essaient de régler ce problème autrement que par le biais d'une affaire judiciaire occasionnelle.

Le sénateur Kinsella: Monsieur Norman, pourriez-vous expliquer la différence avec une méthode de mise en oeuvre dans le cadre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, concernant les droits que certains d'entre nous appelleraient des droits directement applicables, c'est-à-dire les rapports, la décision du comité et le passage aux actes. Pourriez-vous également expliquer la méthode de mise en oeuvre des droits prévue dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui est plutôt un mécanisme social de vérification, et plus particulièrement le rôle du Parlement dans ces deux cas très différents. Dans ce dernier cas, le rôle du Parlement est, à mon avis, beaucoup plus important et plus capital car ces droits sont progressivement améliorés ou enrichis par des programmes.

M. Norman: Merci, sénateur. La question des droits économiques et plus particulièrement des droits sociaux et culturels est résumée dans les termes «réalisation progressive». C'est une question politique. Il est particulièrement important que d'autres institutions démocratiques que les tribunaux s'intéressent à cette question.

On n'a pas encore établi de protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et par conséquent, on ne peut pas déposer une plainte contre le Canada, comme l'a fait *Lovelace*, concernant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et comme l'a fait *Waldman*, plus récemment. C'est une indication supplémentaire, me semble-t-il, qu'il faut établir un processus de vérification parlementaire, pour compléter les informations que donneront les fonctionnaires qui appuient le ministre, lorsqu'ils témoigneront devant ce comité qui se réunit tous les cinq ans à Genève.

Un processus officiel de consultations préalables, avec la participation du Sénat et de la Chambre, constituerait un grand progrès. Aucun processus de ce genre n'a été instauré, du moins pas à ma connaissance.

Le sénateur Beaudoin: Je crois comprendre que nous ne légiférons pas suffisamment en matière de mise en oeuvre des traités. C'est bien beau de dire que l'on a ratifié un traité et que nos lois sont conformes aux principes sur lesquels il est fondé, mais ce n'est peut-être pas suffisant, comme on nous l'a fait savoir il y a quelques minutes. Ce n'est pas toujours suffisant.

Nous devrions légiférer davantage, surtout dans un pays comme le Canada qui est soumis à un régime fédéral. Comme vous le savez, nous avons deux systèmes de droit et un grand nombre de provinces. Lorsque la législation porte notamment sur le droit de la famille et sur les enfants, il pourrait être dangereux de ne pas avoir accès à des dispositions législatives suffisantes pour répondre à toutes les questions que l'on devrait avoir.

J'ai tendance à être d'accord avec vous. Il ne m'arrive pas souvent de dire que nous ne légiférons pas suffisamment; d'habitude, c'est le contraire.

In the implementation of treaties, in some fields, we are not going far enough, probably because it can be much more difficult than in other fields. That is especially true of human rights and freedoms, because everyone is involved in those areas. Every province and Ottawa are involved. Is that the message that you give us?

Dr. Norman: I do not know how complex this is, senator. I agree with the idea that we could at least cite and refer to the international commitments once we have ratified and then put something forward. We tend to be doing this now in a preambulatory statement, but as a matter of practice, if we could incorporate the international standard, that would in effect remove the orthodox transformation problem that our courts now face. In *Baker*, the Supreme Court moved a little bit by using ambiguity. The Immigration Act uses the term "compassionate and humanitarian grounds," and there is room in that phrase to read into it, the norms in the Convention on the Rights of the Child. The majority of the court was very clear in saying that this convention is not law in Canada. We cannot directly take anything from this convention and treat it as law. If we had incorporated it by direct reference in an act of Parliament instead of just passing the Child Day Act, 1993, we would at least have the welcome mat out for the Supreme Court to pay attention to the moral force of those norms, and refer directly to the convention. We could do that without causing much trouble by way of a great deal more legislation.

Senator Beaudoin: It is not only a question of timidity. It is worse than that. It is a failure to implement our international obligations by legislation.

Dr. Norman: In my view, it is. It is more than an embarrassment. I would take your word. I think it is a failure.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: I read your document carefully. On page 306, you conclude that:

[English]

We can do better.

[Translation]

And you also say:

[English]

Human rights are not just ordinary law.

My English is like Sophia Loren's. I am Italian.

These have been recognized repeatedly by our Supreme Court with regard to the human rights code.

I would like to tell you another thing. So international human rights is relevant and the Minister of Immigration's exercise of discretion based on humanitarian and compassionate grounds must be regarded as being unfair.

Nous n'allons pas assez loin en ce qui concerne la mise en oeuvre des traités, surtout dans certains domaines, probablement parce que cela peut être beaucoup plus difficile que dans d'autres. C'est surtout vrai en ce qui concerne les droits de la personne et les libertés parce que cela concerne tout le monde. Toutes les provinces et le gouvernement fédéral participent. Est-ce là votre message?

M. Norman: Je ne sais pas à quel point c'est complexe, sénateur. J'admets que nous pourrions au moins mentionner les engagements internationaux lorsqu'ils ont été ratifiés et faire une proposition. Nous avons tendance à le faire maintenant dans un préambule mais si nous pouvions intégrer la norme internationale, cela aurait pour effet d'éliminer le problème de conversion auquel nos tribunaux font face actuellement. Dans l'affaire *Baker*, la Cour suprême a fait un léger progrès en invoquant l'ambiguïté. La Loi sur l'immigration utilise la tournure «raisons d'ordre humanitaire», qui laisse suffisamment de latitude pour englober les normes de la Convention relative aux droits de l'enfant. La majorité des membres de la Cour ont dit clairement que cette convention n'était pas une loi du pays. On ne peut pas tirer directement certaines dispositions de cette convention et les considérer comme la loi. Si nous les avions intégrées par une référence explicite dans une loi adoptée par le Parlement au lieu d'adopter uniquement la Loi sur la Journée de l'enfant de 1993, nous aurions au moins un élément à notre disposition pour inciter la Cour suprême à porter attention à la force morale de ces normes et à invoquer directement la convention. On pourrait légiférer beaucoup plus sans causer pour autant trop de perturbations.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas seulement une question de timidité. C'est plus grave que ça. Nous n'avons pas mis en oeuvre les obligations que nous avons contractées à l'échelle internationale par le biais d'une loi.

M. Norman: C'est également mon avis. C'est plus qu'une cause d'embarras. Je pense exactement comme vous.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: J'ai lu avec attention votre document. À la page 306, vous dites en conclusion:

[Traduction]

Nous pouvons faire mieux que ça.

[Français]

Et vous dites aussi:

[Traduction]

Les droits de la personne ne relèvent pas uniquement d'une loi ordinaire.

Mon anglais est comme celui de Sophia Loren. Je suis italienne.

Ces droits ont été reconnus à maintes reprises par la Cour suprême du Canada dans le contexte du Code des droits de la personne.

Je voudrais faire un autre commentaire. Les droits internationaux de la personne sont pertinents et l'exercice de son pouvoir discrétionnaire par le ministre de l'Immigration pour des raisons d'ordre humanitaire doit être considéré comme injuste.

[Translation]

I mention this to come to a case that we experienced recently. It is the case of a Polish family who made an application for Canadian citizenship on compassionate and humanitarian grounds and which was deported since then. The children who were born here stayed in Canada, but the father has been deported. I think, to Poland. I deplore the fact that the department of Immigration did not take into account this application on humanitarian grounds.

The children have a right to live with their parents. We do not have the right to separate them. Could you explain whether the citizenship application the parents have worded so as to be recognized as an application on humanitarian grounds could be accepted?

[English]

Dr. Norman: Thank you for the question. To the extent that the interests of the children are involved, the Supreme Court's decision in *Baker* gives new meaning to that phrase, "humanitarian and compassionate grounds," and instructs the officials in immigration to attend to issues such as the one the senator has mentioned of family reunification.

Beyond that, I do not think there is anything new that has been added, in terms of any international norm, that would bear on this exercise of discretion on compassionate and humanitarian grounds.

Baker is quite a narrow decision. It is important because it brings the children's voice into the discussion, but it does nothing more than that.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: We cannot do anything to solve this situation, as a Senate Committee, within all our projects. It is not the first nor the last such case. How can we do to preserve the interests of the children born in Canadian territory? We cannot separate children from their parents. I also wonder how we could avoid traumatism among those children. This is what I would really like to examine and see what can be done. Can you think of an approach to this problem?

[English]

Dr. Norman: Canada made a very good start in 1991 in ratifying the Convention on the Rights of the Child. That convention says something extraordinary and new, although our legislators have not been moved to implement it as yet, but it in effect acknowledges the autonomy and worth of the child. All of its language treats the child as a person and not as property. That can make an enormous difference, as it began to do in *Baker*. We look at particular issues such as the one in the courts right now: section 43 of our Criminal Code allows a person in the position of a parent or a teacher to use physical violence against a child that one would not be able to use against an adult.

[Français]

Je vous mentionne cela pour en venir à un cas que nous avons vécu dernièrement. Il s'agit du cas d'une famille polonaise qui a fait une demande de citoyenneté canadienne pour des fins humanitaires, et depuis expulsée. Les enfants qui sont nés ici sont restés au Canada, mais le père a été expulsé, je pense, en Pologne. Je déplore le fait que le ministère de l'Immigration n'ait pas tenu compte de cette demande à caractère humanitaire.

Les enfants ont le droit de vivre avec leurs parents. Nous n'avons pas le droit de les séparer. Pouvez-vous m'expliquer si la demande que les parents ont formulée pour la citoyenneté afin qu'elle soit reconnue comme demande à caractère humanitaire pouvait être acceptée?

[Traduction]

M. Norman: Je vous remercie pour cette question. Dans la mesure où les intérêts des enfants sont en cause, la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Baker* donne un sens nouveau à la tournure «raisons d'ordre humanitaire» et ordonne aux fonctionnaires des services d'immigration de s'occuper de questions comme celle de la réunion des familles mentionnée par le sénateur.

Je ne pense pas que l'on y ait ajouté une nouvelle norme internationale qui aurait une incidence sur cet exercice du pouvoir discrétionnaire pour des raisons d'ordre humanitaire.

La décision *Baker* est d'une portée très limitée. Elle est importante parce qu'elle fait intervenir les enfants dans la discussion, mais sans plus.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Nous ne pouvons rien faire en tant que comité sénatorial, dans tous nos projets, pour cette situation? Ce n'est pas le premier ni le dernier cas de ce genre. Comment pouvons-nous faire pour préserver les intérêts des enfants nés en territoire canadien? Nous ne pouvons pas séparer les enfants des parents. Je me demande aussi comment pouvons-nous faire pour éviter des traumatismes chez ces enfants? C'est ce que j'aimerais vraiment étudier, et voir ce qu'il est possible de faire. Pensez-vous qu'il y a une façon d'approcher ce problème?

[Traduction]

M. Norman: Le Canada a pris un excellent départ en 1991 en ratifiant la Convention relative aux droits de l'enfant. Cette convention ne dit rien d'extraordinaire ou de nouveau, bien que l'on ne soit pas encore parvenu à inciter nos législateurs à la mettre en œuvre, mais elle reconnaît l'autonomie et la valeur de l'enfant. Son libellé prouve que l'enfant est traité comme une personne et pas comme un bien. Cela peut faire une énorme différence, comme dans le cadre de l'affaire *Baker*. Nous examinons diverses questions comme l'affaire qui est maintenant devant les tribunaux: l'article 43 du Code criminel permet à une personne qui remplace le père ou la mère, ou à un instituteur, d'employer la force physique pour corriger un enfant alors qu'on ne pourrait pas avoir recours à la même force physique pour un adulte.

In my view, that is a section that does not belong in our Criminal Code because it treats the child as less than a person, and it violates the norms of the Convention on the Rights of the Child. We will see what our Supreme Court thinks about that in the next year or so. However, that would be one example where I think parliamentarians could have a role in advancing the idea that we really did something important and new in 1991 and we need to do more to implement that. The child counts as a person in a way that the child did not before the convention was ratified by Canada.

Senator Milne: Professor Norman, you tell us that Canada has signed on to various conventions on human rights but does not apply them to itself. You have illustrated that particularly with this Bayefsky article in *The Globe and Mail* about Ontario's record on separate schools. You spoke of the way Australia has dealt with this problem.

Can you offer as a solution that is possible that would not involve constitutional change? Both of those methods that you have spoken of involve constitutional change.

Dr. Norman: There is some hope that the Supreme Court might fix this for us some day. Peter Hogg's *Constitutional Law of Canada*, fourth edition, refers to the Labour Convention case and criticizes it extensively.

He makes two kinds of arguments. In his fourth edition, chapter 11, starting at page 12, Hogg argues that the labour conventions case was wrongly decided, and he alludes to several dicta in the Supreme Court, which, over the years, have suggested that it was wrongly decided. It was decided by the Privy Council. That is the case with the famous dictum that says there are watertight compartments and the provincial power cannot be eroded by Canada.

I think Hogg is right that, quite apart from constitutional change, there is a possibility that the Supreme Court might one day decide it is an anachronism to continue to live with a reading of section 132 of our Constitution which treats us as if we were a British colony. That is really what the labour convention case did. It ties the federal government's hands when it goes abroad and makes promises it cannot deliver.

Politically, as a federation, and Hogg endorses this, we have some good things going on in terms of consultative processes with the provinces, but it still leaves this odd result that human rights laws are treated no differently than any other law. They are different, and one of my points is that in those heady days in the 1970s, after we implemented the ICCPR, Canada passed a number of human rights codes, and the Supreme Court read those codes as being more than just ordinary laws. Short of constitutional change, that is where some hope lies.

À mon avis, c'est un article qui n'a pas sa place dans notre Code criminel parce qu'il traite l'enfant comme moins qu'une personne et enfreint les normes de la Convention relative aux droits de l'enfant. Nous verrons ce que la Cour suprême en pense d'ici environ un an. Cependant, ce serait un cas où je pense que les parlementaires pourraient faire valoir qu'une initiative nouvelle et très importante a été prise en 1991 et que nous devons nous efforcer de la mettre en oeuvre. L'enfant est considéré comme une personne comme il ne l'avait jamais été avant que cette convention soit ratifiée par le Canada.

Le sénateur Milne: Monsieur Norman, vous dites que le Canada a signé diverses conventions sur les droits de la personne mais qu'il ne les met pas en application. Vous vous êtes surtout appuyé sur l'article de Mme Bayefsky sur la performance de l'Ontario en ce qui concerne les écoles séparées, paru dans *The Globe and Mail*. Vous avez parlé de la façon dont l'Australie a réglé ce problème.

Pourriez-vous nous proposer une solution applicable qui ne nécessiterait pas de modification de la Constitution? Les deux méthodes que vous avez mentionnées entraîneraient des modifications à la Constitution.

M. Norman: Il y a quelque espoir que la Cour suprême règle ces questions pour nous un jour. La quatrième édition de l'ouvrage intitulé: *Constitutional Law of Canada* de Peter Hogg signale l'affaire de la Convention sur le travail et la critique beaucoup.

L'auteur s'appuie sur deux types d'arguments. Dans la quatrième édition de son ouvrage, au chapitre 11, qui commence à la page 12, M. Hogg dit que, dans cette affaire, la décision est erronée: il cite d'ailleurs plusieurs déclarations de la Cour suprême qui, avec le recul, laissent entendre que la décision est erronée. Il s'agit d'une décision du Conseil privé. C'est le cas en ce qui concerne la maxime bien connue qui dit qu'il y a des compartiments étanches et que le pouvoir des provinces ne peut être affaibli par le gouvernement fédéral.

Je crois que M. Hogg a raison lorsqu'il dit que, à l'exclusion d'une modification de la Constitution, il y a une possibilité que la Cour suprême décide un jour que c'est un anachronisme que de continuer à supporter une interprétation de l'article 132 de notre Constitution qui nous traite comme une colonie britannique. Il s'agit en fait de ce qui s'est passé dans l'affaire de la Convention sur le travail. Elle lie les mains du gouvernement fédéral lorsqu'il va faire à l'étranger des promesses qu'il ne peut pas tenir.

Sur le plan politique, comme fédération, nous avons quelques atouts dans notre jeu en ce qui concerne les processus de consultation avec les provinces, et Hogg est d'accord, mais on obtient toujours l'étrange résultat que les lois concernant les droits de la personne sont traitées exactement de la même manière que toutes les autres lois. Elles sont pourtant différentes et un de mes arguments est qu'au cours de la période faste des années 70, après la mise en oeuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Canada a adopté plusieurs codes des droits de la personne et la Cour suprême a considéré qu'il ne s'agissait pas de lois ordinaires. À part une modification de la Constitution, c'est là que réside quelque espoir.

The only other thing I have to offer, and it is very important, is in my responses to Senators Kinsella and Beaudoin. Our parliamentary institutions can have a role in taking these norms and encouraging an understanding of them, not just amongst the people but within the institutions of Parliament. That would make an important difference. There would be at least a table where these things are being monitored instead of waiting every five years for them to be dealt with by a committee in New York or Geneva.

Senator Milne: I doubt that would carry much weight with the Province of Ontario right now.

Senator Poy: Professor Norman, I find your article very interesting reading. What do you think would be the main problem in overcoming or incorporating international standards into Canadian law, for example, Canada's ratification of the Convention on the Rights of the Child. Earlier witnesses implied, if I understood correctly, that we really do not need legislation. It is understood. It is accepted in this country.

In the *Baker* case that you mentioned, it did not work. How do you think we can overcome that? Does it mean legislation should be passed in Canada to cover the rights of the child?

Dr. Norman: The answer to that is yes. We need to say more and say it explicitly. I do not think the Convention on the Rights of the Child was a marginal shift that we had already embraced in our Canadian domestic legal system. The officials in Ottawa disagree with me and say it was only a marginal shift, and the only changes that Canada needed to note were those we wished to object to and state reservations about.

I applaud the Supreme Court in the *Baker* case for having some courage and for giving some effect to the norms of the covenant. The other example however, is section 43 of the Criminal Code, where it does seem that the idea that a child's physical integrity is more vulnerable than an adult's goes up against the grain of that great Convention on the Rights of the Child. So far, governments in this country do not agree with that, and the federal government is resisting the attack on section 43 in the courts. We will have to wait to see what the Supreme Court has to say about that. It would be a great help, if, when the Supreme Court faces questions like this, it could do more than simply wait and hope there might a little ambiguity in a piece of legislation that would allow it to read in a norm. It would be a great help if the Supreme Court could say the Convention on the Rights of the Child is a serious matter for legal argument in this court. Today, that is not true. That is why I read into the record the Federal Court's view that it leaves the discretion virtually unfettered.

That is the sad position we sit in today. We do not have a way, as lawyers, to bring those norms into a Canadian court and argue for them.

La seule autre proposition que j'aie à faire, et c'est très important, se trouve dans les réponses que j'ai données aux sénateurs Kinsella et Beaudoin. Nos institutions parlementaires peuvent contribuer à encourager la compréhension de ces normes pas uniquement par la population mais aussi dans les institutions parlementaires. Cela ferait une grosse différence. Il y aurait au moins une surveillance permanente au lieu d'attendre tous les cinq ans que la question soit étudiée par un comité, à New York ou à Genève.

Le sénateur Milne: Je doute que cet argument ait beaucoup de poids pour la province de l'Ontario à l'heure actuelle.

Le sénateur Poy: Monsieur Norman, je trouve votre article très intéressant. Quelle serait, à votre avis, la principale difficulté à surmonter pour intégrer les normes internationales aux lois canadiennes, par exemple la ratification par le Canada de la Convention relative aux droits de l'enfant? Si j'ai bien compris, d'autres témoins ont laissé entendre que nous n'avions pas vraiment besoin de lois. C'est entendu. C'est une chose acceptée au Canada.

Dans l'affaire *Baker* que vous avez mentionnée, cela n'a pas fonctionné. Comment peut-on, à votre avis, surmonter cette difficulté? Faudrait-il adopter au Canada une loi reconnaissant les droits de l'enfant?

M. Norman: La réponse est oui. Nous devons le dire davantage et le dire explicitement. Je ne pense pas que la Convention relative aux droits de l'enfant soit un changement marginal que nous avions déjà intégré à notre système juridique interne. Les fonctionnaires fédéraux ne sont pas d'accord avec moi: ils prétendent que ce n'était qu'un changement marginal et que les seuls changements qu'il est nécessaire de signaler sont ceux auxquels nous souhaitons nous opposer et au sujet desquels nous voulions faire des réserves.

Je félicite la Cour suprême d'avoir fait preuve de courage dans le cadre de l'affaire *Baker* et d'avoir donné effet dans une certaine mesure aux normes de la convention. L'autre exemple est l'article 43 du Code criminel où il semble que l'idée d'une intégrité physique plus vulnérable chez l'enfant que chez un adulte aille à l'encontre de l'esprit de cette excellente Convention relative aux droits de l'enfant. Jusqu'à présent, les divers gouvernements de notre pays n'approuvent pas cette opinion et le gouvernement fédéral résiste aux attaques menées devant les tribunaux contre l'article 43. Nous devons attendre que la Cour suprême se prononce à ce sujet. Quand la Cour suprême examine de telles questions, il serait très utile qu'elle ne se contente pas d'attendre en espérant trouver un peu d'ambiguïté dans une mesure législative qui lui permettrait de l'interpréter comme une norme. Il serait très utile que la Cour suprême puisse dire que la Convention relative aux droits de l'enfant est une affaire sérieuse et qu'elle peut faire l'objet de discussions devant cette même cour. Ce n'est pas vrai à l'heure actuelle. C'est pourquoi j'ai lu aux fins du compte rendu l'opinion de la Cour fédérale selon laquelle le pouvoir discrétionnaire est pratiquement illimité.

Voilà la triste position dans laquelle nous nous trouvons actuellement. Les avocats n'ont pas la possibilité de défendre ces normes devant un tribunal canadien.

Senator Poy: Do I understand you to be suggesting that legislation should be introduced to cover the deficit?

Dr. Norman: A number of things could be done. The democratic deficit can be dealt with by some tabling in Parliament ahead of time, before ratification, to begin the debate politically about these norms.

Direct reference to international standards in the field of human rights could be made in our legislation, rather than have no mention of them and leaving it to the courts to decide whether they are of any weight. When we do that we run the risk that the courts might think the international standards are of no weight at all.

The Chairman: Would you agree that international law, the involvement of the non-government sector, and all of us in looking at human rights differently is a recent phenomenon?

We heard there was this excitement in 1979 and 1980, and I remember that. It takes a little while to digest. There now seems to be another movement by some parliamentarians, by the communities, by some governments, to bridge the gap between the national and the international. Therefore, it is not just legislation we need. There is a role for education and parliamentary input to encourage that movement to the next phase, to interface the national and the international law.

One of my suggestions would be that when we implement national laws, we have a checklist of international covenants to see if we comply. That does not mean we will get the legality, but we would probably get a more thoughtful and reasoned look at the way we implement our national strategies. Some of that has already started, but not in a systematic way.

Dr. Norman: This committee would be interested in the Australian Senate Legal and Constitutional References Committee. It has a sort of attention-getting title to its report of 1995. It is entitled "Trick or Treaty: Commonwealth Power to Make and Implement Treaties."

Part of that discussion involves your point about the need for some sort of checklist committee that they do call for, a kind of standing parliamentary involvement. This is chapter 14 of their committee report. They suggest that involvement, should take the form of a standing committee that would go through that process and, with the officials in front of it, try to ensure that international norms, as they are about to be ratified, are being applied against the existing legal order. They further suggest that discussions take place concerning where the deficit is, and what needs to be done about it. I think that is really good advice for Canada to pay attention to.

Le sénateur Poy: Dois-je comprendre que vous voulez dire qu'il faudrait présenter un projet de loi pour rattraper le retard?

M. Norman: Il y aurait plusieurs possibilités. La question du déficit démocratique pourrait être réglée en déposant un document au Parlement avant la ratification, pour pouvoir entamer un débat politique sur ces normes.

On pourrait faire directement mention dans nos lois des normes internationales en matière de droits de la personne au lieu de les passer sous silence et de laisser aux tribunaux le soin de décider si elles ont quelque importance. En agissant ainsi, on risque que les tribunaux pensent que les normes internationales n'ont aucune importance.

La présidente: Diriez-vous que le droit international, la participation du secteur non gouvernemental et le regard différent que nous jetons sur les droits de la personne sont des phénomènes récents?

L'un d'entre vous a dit que l'on a connu une période faste en 1979 et en 1980; je m'en souviens, d'ailleurs. Il faut un certain temps pour l'assimiler. On dirait maintenant qu'un autre mouvement a été amorcé par quelques parlementaires, par des collectivités, par certains gouvernements, afin de combler l'écart entre la mise en oeuvre à l'échelle nationale et la mise en oeuvre à l'échelle internationale. Par conséquent, une mesure législative ne suffirait pas. Il faut laisser une place à l'éducation et à l'intervention du Parlement pour encourager ce mouvement à atteindre l'étape suivante, à créer une interface entre le droit national et le droit international.

Une des suggestions que j'aurais à faire est d'avoir une liste des conventions ou des pactes internationaux quand nous mettons en oeuvre des lois nationales, pour voir si celles-ci sont conformes à tous ces traités. Cela ne veut pas dire que ce serait une garantie de légalité, mais nous jetterions probablement un regard plus pondéré sur la façon dont nous mettons en oeuvre nos stratégies nationales. On a déjà commencé à le faire, mais pas de façon systématique.

M. Norman: Nous sommes intéressés par les travaux du comité sénatorial australien sur les affaires juridiques et constitutionnelles. Le titre de son rapport de 1995 attire l'attention. Ce rapport est intitulé: «Trick or Treaty: Commonwealth Power to Make and Implement Treaties».

La discussion concerne également, comme vous l'avez dit, la nécessité d'établir en quelque sorte un comité de vérification, qui représenterait une participation permanente du Parlement. C'est indiqué au chapitre 14 du rapport du comité. On y dit que la participation devrait se faire par le biais d'un comité permanent qui suivrait ce processus et qui, avec les fonctionnaires concernés, s'efforceraient de faire en sorte que les normes internationales qui sont sur le point d'être ratifiées soient mises en application en tenant compte de l'ordre juridique existant. On suggère également que des discussions aient lieu sur le domaine où il y a du rattrapage à faire et sur les mesures à prendre pour régler ce problème. Je pense que c'est un excellent conseil qui mérite toute notre attention.

The Chairman: Thank you, Professor Norman. You have added to our knowledge. You have given us some suggestions on how we might support better initiatives towards human rights. Thank you for coming.

The committee adjourned.

La présidente: Merci, monsieur Norman. Vous nous avez permis d'enrichir nos connaissances. Vous nous avez recommandé quelques possibilités d'appuyer des initiatives plus efficaces en matière de protection des droits de la personne. Je vous remercie pour votre participation.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Monday, June 4, 2001:

From the Department of Political Science, York University:

Professor Anne F. Bayefsky.

From Amnesty International Canada:

Alex Neve, Secretary-General.

Monday, June 11, 2001:

From the Department of Canadian Heritage:

Norman Moyer, Assistant Deputy Minister, Canadian Identity,
and Chair of the Continuing Committee of Officials on
Human Rights.

*From the Department of Foreign Affairs and International
Trade:*

Adèle Dion, Director, Human Rights, Humanitarian Affairs
and International Women's Equality Division:

John T. Holmes, Director, United Nations, Criminal and
Treaty Law Division.

From the Department of Justice:

Irit Weiser, Director, Human Rights Law Section:

Paul Rishworth, University of Auckland.

From the University of Saskatchewan:

Professor Ken Norman.

Le lundi 4 juin 2001:

De la Division des sciences politiques de l'Université York:

Mme Anne F. Bayefsky, professeure.

D'Amnistie internationale — Canada:

Alex Neve, secrétaire général.

Le lundi 11 juin 2001:

Du ministère du Patrimoine canadien:

Norman Moyer, sous-ministre adjoint, Identité canadienne, et
président du Comité permanent de hauts fonctionnaires
chargés des droits de la personne.

Du ministère des Affaires étrangères et commerce international:

Adèle Dion, directrice, Direction des droits de la personne,
des affaires humanitaires et de la promotion internationale
de la femme;

John T. Holmes, directeur, Direction du droit onusien,
criminel et des traités.

Du ministère de la Justice:

Irit Weiser, directrice, Section des droits de la personne;

Paul Rishworth, Université d'Auckland.

De l'Université de la Saskatchewan:

M. Ken Norman, professeur.



YC32
-H76

First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Human Rights

Chair:
The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Monday, September 24, 2001

Monday, October 1, 2001

Issue No. 3

Third and fourth meetings on:
Issues relating to human rights and *inter alia*, the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Droits de la personne

Présidente:
L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Le lundi 24 septembre 2001

Le lundi 1^{er} octobre 2001

Fascicule n° 3

Troisième et quatrième réunions concernant:
Diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Sheila Finestone, P.C., *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Poy
Cochrane	Watt
Ferretti Barth	Wilson

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cochrane substituted for that of the Honourable Senator Oliver (*September 24, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE

Présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-présidente: L'honorable Sheila Finestone, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(or Kinsella)
(or Robichaud, c.p.)	Poy
Cochrane	Watt
Ferretti Barth	Wilson

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cochrane est substitué à celui de l'honorable sénateur Oliver (*le 24 septembre 2001*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, September 24, 2001

(5)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:09 p. m., in Room 257, East Block, the Chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cochrane, Ferretti Barth, Finestone, P.C., Poy and Wilson (7).

Other senators present: The Honourable Senators Joyal, P.C. and Prud'homme, P.C. (2).

In attendance: David Goetz, Research Officer, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, May 10, 2001, the committee continued its examination of issues relating to human rights, and, *inter alia*, the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

WITNESSES:

From Rights & Democracy:

The Honourable Warren Allmand, P.C., President.

From the Faculty of Law, McGill University:

Dr. Stephen J. Toope, Professor.

The Honourable Warren Allmand made a statement, answered questions, and tabled the following documents with the Clerk of the Committee:

(a) Exhibit No. 5900-1.37/H1-SS-1, 3 "3": A pamphlet entitled *Is Free Trade a Fair Game — Stand Up for Human Rights* published by the International Centre for Human Rights and Democratic Development (Rights & Democracy);

(b) Exhibit No. 5900-1.37/H1-SS-1, 3 "4": A pamphlet entitled *Appeal to Governments* published by Rights & Democracy;

(c) Exhibit No. 5900-1.37/H1-SS-1, 3 "5": A booklet entitled *Protecting Human Rights in a Global Economy — Challenges for the World Trade Organization* published by Rights & Democracy;

(d) Exhibit No. 5900-1.37/H1-SS-1, 3 "6": The *Annual Report 1999-2000* of Rights & Democracy;

(e) Exhibit No. 5900-1.37/H1-SS-1, 3 "7": A statement of proposals by the Honourable Warren Allmand dated 19 May 2000 presented to the Rights & Democracy Board of Directors meeting of 10 June 2000; and

(f) Exhibit No. 5900-1.37/H1-SS-1, 3 "8": A letter dated September 20, 2001 by the Honourable Warren Allmand addressed to the Right Honourable Jean Chretien, P.C., M.P.

Professor Toope made a statement and answered questions.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 24 septembre 2001

(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 09, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cochrane, Ferretti Barth, Finestone, c.p., Poy et Wilson (7).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Joyal, c.p., et Prud'homme, c.p. (2).

Également présent: David Goetz, attaché de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 10 mai 2001, le comité poursuit son examen des questions ayant trait aux droits de la personne et, entre autres choses, aux mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

TÉMOINS:

De Droits et Démocratie:

L'honorable Warren Allmand, c.p., président.

De la Faculté de droit, Université McGill:

Stephen J. Toope, professeur.

L'honorable Warren Allmand fait une déclaration, répond aux questions et dépose les documents suivants auprès du greffier du comité:

a) Pièce n° 5900-1.37/H1-SS-1, 3 «3»: Brochure intitulée *Is Free Trade a Fair Game — Stand Up for Human Rights*, publiée par le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (Droits et Démocratie);

b) Pièce n° 5900-1.37/H1-SS-1, 3 «4»: Brochure intitulée *Appeal to Governments*, publiée par Droits et Démocratie;

c) Pièce n° 5900-1.37/H1-SS-1, 3 «5»: Livret intitulé *Protecting Human Rights in a Global Economy — Challenges for the World Trade Organization*, publié par Droits et Démocratie;

d) Pièce n° 5900-1.37/H1-SS-1, 3 «6»: *Rapport annuel 1999-2000*, Droits et Démocratie;

e) Pièce n° 5900-1.37/H1-SS-1, 3 «7»: Propositions formulées par l'honorable Warren Allmand, le 19 mai 2000, et présentées au conseil d'administration de Droits et Démocratie, le 10 juin 2000; et

f) Pièce n° 5900-1.37/H1-SS-1, 3 «8»: Lettre datée du 20 septembre 2001, de l'honorable Warren Allmand au très honorable Jean Chrétien, c.p., député.

M. Toope fait une déclaration et répond aux questions.

It was agreed that, if necessary, the committee meet at approximately 1:00 p.m. on Monday, October 29, 2001.

At 7:08 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, October 1, 2001
(6)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:00 p.m., in Room 257, East Block, the Chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cochrane, Ferretti Barth, Finestone, P.C., Poy and Wilson (7).

Other senator present: The Honourable Senator Joyal, P.C. (1).

In attendance: Mary Hurley and David Goetz, Research Officers, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, May 10, 2001, the committee continued its examination of issues relating to human rights, and, *inter alia*, the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

WITNESSES:

From the International Women's Rights Project, York University:

Marilou McPhedran, Program Director.

From the Faculty of Law, McGill University:

Dean Peter Leuprecht.

The Chair made a statement.

Dr. McPhedran made a presentation, answered questions, and tabled with the Clerk of the Committee a letter dated September 25, 2001 from the Afghan Women's Organization and filed as Exhibit No. 5900-1.37/H1-SS-1, 3 "9".

Dean Leuprecht made a presentation and answered questions.

At 6:55 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu que le comité se réunira, au besoin, le lundi 29 octobre 2001, à 13 heures.

À 19 h 08, le comité suspend ses travaux jusqu'à convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le lundi 1^{er} octobre 2001
(6)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 heures, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cochrane, Ferretti Barth, Finestone, c.p., Poy et Wilson (7).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Joyal, c.p. (1).

Également présents: Mary Hurley et David Goetz, attachés de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 10 mai 2001, le comité poursuit son examen des questions ayant trait aux droits de la personne et, entre autres choses, aux mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

TÉMOINS:

Du International Women's Rights Project, Université York:

Marilou McPhedran, directrice de programme.

De la Faculté de droit, Université McGill:

Peter Leuprecht, doyen.

La présidente fait une déclaration.

Mme McPhedran fait une déclaration, répond aux questions et dépose auprès du greffier du comité une lettre datée du 25 septembre 2001 de l'Afghan Women's Organization (pièce n° 5900-1.37H1-SS-1,3 «9»).

M. Leuprecht fait une déclaration et répond aux questions.

À 18 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Till Heyde

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, September 24, 2001

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:09 p.m. to examine issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I call the meeting to order.

Our first witness today is the Honourable Warren Allmand, President of Rights & Democracy. He has a wealth of experience as a past member of Parliament and in many other capacities. His curriculum vitae has been circulated.

As you know, Mr. Allmand, this committee will examine the machinery of government and the Parliamentary role. We are not dealing with specific, individual cases. Rather, we are asking how we as a new committee can assist in the entire field of human rights and move the agenda forward through government, through Parliament and through international as well as national institutions. We have a lot on our plate. Perhaps you can give us some insights that focus on our oncoming work.

Welcome to the committee.

Hon. Warren Allmand, P.C., President, Rights & Democracy (International Centre for Human Rights and Democratic Development): Honourable senators, I start by congratulating the Senate on establishing this committee. The Senate can play an important role in this area because human rights often deal with minority rights. Sometimes, the elected bodies of Parliament are not as free to raise minority issues as the Senate. The Senate can speak freely, openly and frankly on many issues without any concern for electoral benefit. Therefore I congratulate the Senate. I hope your work will be fruitful.

I will say a few words about the work of our centre and then refer to a number of issues very briefly before taking your questions.

The International Centre for Human Rights and Democratic Development is a little over 11 years old. We changed the name about a year and a half ago to Rights & Democracy. The longer name remains the legal name, but we received a communications evaluation that said no one could remember our name. We took a leaf from the book of Development & Peace, for which the long name is Catholic Organization for Development & Peace, and became "Rights & Democracy."

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 24 septembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne s'est réuni aujourd'hui à 16 h 09 pour étudier diverses questions ayant trait aux droits de la personne et examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, la séance est ouverte.

Nous accueillons aujourd'hui en premier lieu l'honorable Warren Allmand, président de l'organisme Droits et Démocratie. M. Allmand est une mine de renseignements, puisqu'il a déjà été député et a occupé plusieurs autres fonctions. On vous a distribué son curriculum vitae.

Monsieur Allmand, vous savez que notre comité examine les mécanismes du gouvernement ainsi que le rôle que peut jouer le Parlement, sans pour autant se pencher sur des cas spécifiques ou individuels. Nous nous demandons plutôt, comme comité, comment nous pouvons intervenir dans le domaine des droits de la personne et faire avancer ce dossier au gouvernement, au Parlement, dans les institutions internationales de même que dans les institutions canadiennes. Vous voyez que la coupe est pleine, mais nous espérons que vous pourrez nous éclairer sur ce que nous pouvons faire.

Bienvenue au comité.

L'honorable Warren Allmand, c.p., président de Droits et Démocratie (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique): Mesdames et messieurs, je tiens d'abord à féliciter le Sénat d'avoir créé ce comité, car le Sénat peut jouer un rôle important dans ce secteur, puisque les droits de la personne impliquent souvent les droits des minorités. Il arrive parfois que les groupes élus du Parlement ne soient pas aussi libres que vous pour traiter des problèmes des minorités. En effet, le Sénat a une plus grande marge de manoeuvre, et peut se prononcer plus ouvertement et librement sur bien des questions, sans avoir à se soucier de plaire à l'électorat. Je félicite donc à nouveau le Sénat de s'être saisi de cette question et j'espère que vos travaux seront couronnés de succès.

Quelques mots, tout d'abord, au sujet de notre centre, après quoi j'aborderai plusieurs dossiers avant de répondre à vos questions.

Le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique a un peu plus de 11 ans. Nous avons changé notre nom il y a environ 18 mois et sommes devenus «Droits et Démocratie». L'appellation plus longue demeure notre nom officiel, mais des communicateurs nous ont informés qu'elle était trop longue pour qui que ce soit s'en souviennent. Nous avons donc fait comme Développement et Paix, dont le nom officiel est l'Organisation catholique canadienne pour le développement et la

We were established by the Parliament of Canada on the unanimous recommendation of the Committee on Foreign Affairs in the House of Commons more than 11 years ago. It was not an initiative of the government of the day, but it was picked up by Mr. Clark, who made sure the legislation was passed.

Our mandate is to defend and promote democracy and human rights around the world. We do that in many ways. Since it is such a broad mandate, our board of directors — we have here a former chair of our board, Senator Lois Wilson — decided we could not possibly defend and promote democracy and every human right that exists, so we had to focus. Our focus is currently on women's rights as human rights, indigenous people's rights, the impact of globalization on human rights, and democratic development.

Those are our four programs. We have two special operations. One is an urgent action capacity that is relatively new — less than two years old — by which we use a budget to intervene in any gross violation of human rights anywhere in the world. We have various means of doing that.

The other special operation is what we call "international human rights advocacy." We work at the UN Commission on Human Rights on a panoply of human rights. Through that operation, we are strong supporters of the International Criminal Court and we work on the ratification campaign for that court.

We also focus by limiting our work to advocacy and capacity-building. Because of the limitations of our resources, both human and financial, we cannot do everything. We fund organizations with grants, especially organizations in Latin America, Africa and Asia, so that they can eventually stand on their own feet and carry out their own advocacy.

When we work in other countries on an advocacy issue related to the programs I mentioned, or when we work with NGOs or civil society in those countries, we enter the country only in partnership or in cooperation. We would not involve ourselves in the Congo, Burma, Colombia or Haiti unless an NGO, church, trade union or professional association has suggested that we do so to help them address important matters. We always work with partners.

There is a sort of grey area, since we are an international centre for human rights and democratic development, where the question arises from time to time: What about horrible things that happen in Canada?

We adopted a policy with respect to the centre's involvement in Canadian human rights issues that more or less states — I have it here with me — that we would intervene if Canada had ratified a

paix. C'est ainsi que nous sommes devenus «Droits et Démocratie».

C'est le Comité des affaires étrangères de la Chambre des communes qui recommandait au Parlement la création de notre organisme, il y a maintenant plus de 11 ans. Il ne s'agissait pas d'une initiative du gouvernement de l'époque, mais plutôt de M. Clark, qui a fait en sorte que le projet de loi soit adopté.

Nous avons pour mandat de défendre et de promouvoir la démocratie et les droits de la personne partout dans le monde, et nous nous y employons de bien des façons. Étant donné ce vaste mandat, notre conseil d'administration — dont une des anciennes présidentes était le sénateur Lois Wilson — a décidé que nous ne pouvions pas nous lancer tous azimuts dans la défense et la promotion de la démocratie et de tous les droits de la personne et que nous devions donc cibler nos efforts. Actuellement, nous nous occupons donc des droits des femmes, des droits des peuples autochtones, de la mondialisation et des droits humains de même que du développement des démocraties.

Voilà pour nos quatre grands programmes. Nous avons également deux autres volets d'activités spéciales. En premier lieu, depuis moins de deux ans, nous pouvons agir dans des situations d'urgence, c'est-à-dire que nous avons un budget d'intervention spécial lorsque nous constatons une violation flagrante des droits de la personne où que ce soit dans le monde. Nous pouvons agir de diverses façons.

En deuxième lieu, nous jouons un rôle dans la défense internationale des droits de la personne. En effet, nous oeuvrons au sein de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies pour promouvoir tout un éventail de droits humains. Par le biais de cette activité, nous soutenons résolument la Cour pénale internationale et oeuvrons au sein de sa campagne de ratification.

Nous concentrons nos efforts sur la défense des droits et sur le renforcement des capacités. Nos ressources humaines et financières sont limitées et nous ne pouvons pas tout faire. Mais nous subventionnons des organisations, et particulièrement celles qui sont en Amérique latine, en Afrique et en Asie, de sorte qu'elles puissent un jour être autonomes et s'occuper elles-mêmes de la défense des droits.

Lorsque nous sommes dans d'autres pays pour défendre les droits dans le cadre des programmes que je viens de mentionner, ou lorsque nous nous associons à des ONG ou à la société civile dans ces pays, nous le faisons uniquement dans un esprit de partenariat et de coopération. Nous n'allons au Congo, en Birmanie, en Colombie ou à Haïti que si une ONG, une organisation ecclésiastique, un syndicat ou une association professionnelle vous invite à les aider à régler d'importants dossiers. Nous fonctionnons toujours avec des partenaires.

Il reste cependant une zone grise: étant donné que nous sommes le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, on nous demande de temps en temps si nous intervenons lorsqu'il y a des situations horribles au Canada.

Nous avons adopté une politique sur l'engagement du centre dans les questions de droit de la personne au Canada, et cette politique porte plus ou moins que nous pourrions intervenir si le

treaty but was ignoring its treaty obligations. We feel it is our obligation to remind government of their treaty obligations and call them to task if they do not live up to them. We do that because, otherwise, even though our mandate is principally international, we would not criticize or condemn a country in Latin America, Asia or Africa for not living up to their human rights obligations if we were saying nothing about Canada. We have done that from time to time.

We would also intervene if there were an international human rights treaty that Canada had not ratified. We would be part of the campaign to ask Canada to ratify because we feel that, without Canada, the international human rights system is weaker. It becomes stronger when more countries ratify treaties.

I mentioned both human rights and democracy. The democratic development program is one of our four programs. It is very broad. I have brought for the committee a copy of our annual report for last year. This year's report was finished in July, but we cannot make it public until it is tabled in Parliament and Parliament has been in adjournment until recently.

I have another document relating to our globalization program called "Protecting Human Rights in the Global Economy: Challenges for the World Trade Organization."

The other document is one that we took to Durban, South Africa. It is an appeal to governments with respect to racism against indigenous peoples. That was our main focus in Durban. The other little document we produced for the Quebec Summit and it dealt with the whole issue of human rights and globalization.

I want to refer now to the Canadian Human Rights Act. Even though this is a Canadian issue, we follow very closely the review group on the Canadian Human Rights Act. We wrote to Minister Anne McLellan saying that we thought parts of the report of the review group were good but several things were missing. In particular, economic, social and cultural rights were missing.

As you know, Canada has ratified the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, but there is nothing in our charter with respect to these rights. There is nothing in any of the 10 provincial human rights acts dealing with economic, social and cultural rights, despite the fact we ratified that covenant in 1976. I was in the cabinet then and we ratified the two great covenants at the same time.

We had written to Ms McLellan about that and legislation was supposed to be tabled to amend the Human Rights Act. I believe that bill died when Parliament adjourned for the election, and we

Canada avait ratifié un traité mais ne respectait pas ses obligations en vertu dudit traité. Nous sommes d'avis qu'il nous incombe de rappeler au gouvernement ses obligations en vertu des traités qu'il a ratifiés et de le pointer du doigt s'il ne les respecte pas. Si nous avons opté pour cette façon de faire, c'est que, même si notre mandat est avant tout international, nous ne pourrions critiquer ni condamner un pays d'Amérique latine, d'Asie ou d'Afrique sous prétexte qu'ils ne respectent pas ses obligations en matière de droits de la personne si nous ne faisons de même pour le Canada. D'ailleurs, nous sommes déjà intervenus de temps en temps.

Nous pourrions également intervenir si le Canada ne ratifiait pas un traité international des droits de la personne. Nous participerions à la campagne visant à exercer des pressions pour que le Canada le ratifie, car nous sommes d'avis qu'en l'absence du Canada, c'est tout le réseau international des droits de la personne qui s'affaiblirait. Ce réseau se renforce plus le nombre de pays qui ratifient les traités augmente.

J'ai parlé des droits de la personne et de la démocratie. Le développement des démocraties est l'un de nos quatre programmes et il est très vaste. J'ai apporté au comité un exemplaire de notre rapport annuel de l'année dernière. Nous avons terminé en juillet le rapport de cette année, mais nous ne pouvons le diffuser tant qu'il n'aura pas été déposé au Parlement, qui vient tout juste de reprendre ses travaux.

J'ai également apporté un autre document se rapportant à la mondialisation et intitulé «Protection des droits humains et mondialisation de l'économie. Un défi pour l'OMC».

J'ai aussi un autre document qui est celui que nous avons apporté avec nous à Durban, en Afrique du Sud. Il s'agit d'une exhortation au gouvernement à rejeter le racisme à l'égard des peuples autochtones, puisque c'était l'objectif central de la conférence de Durban. Enfin, j'ai ici une petite plaquette que nous avons produite en vue du Sommet de Québec et qui traite des droits de la personne et de la mondialisation.

Je voudrais aborder maintenant la Loi canadienne sur les droits de la personne. Même s'il s'agit d'un document canadien, nous suivons de très près les travaux du groupe qui examine la Loi canadienne sur les droits de la personne. Nous avons d'ailleurs écrit à la ministre, Mme McLellan, pour lui expliquer que de grandes parties du rapport du groupe d'examen étaient excellentes mais que plusieurs éléments y manquaient, particulièrement les droits économiques, sociaux et culturels.

Vous savez sans doute que le Canada a ratifié la Convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels, mais que notre Charte est muette sur ces droits. De plus, aucune des 10 lois provinciales sur les droits de la personne ne traite des droits économiques, sociaux et culturels, même si le Canada a ratifié la Convention internationale en 1976. Je faisais partie du Conseil des ministres, à l'époque, et nous avions ratifié les deux grandes conventions en même temps.

Nous avons donc écrit à Mme McLellan à ce sujet, et le gouvernement était censé déposer des mesures législatives en vue d'amender la Loi sur les droits de la personne. Or, je crois que ce

have seen nothing since then. The Senate committee might have something to say in that area.

I turn now to the American Convention on Human Rights. Where there exists a major convention on human rights that Canada has not ratified, we feel it is our duty as a Canadian human rights organization to press for its ratification. We have campaigned in that direction for three or four years. The only two major countries that have not ratified the American convention are the United States and Canada.

Our partners in Latin America very much want Canada to be a full player at the table. It was difficult when both Trinidad and Peru were threatening to withdraw from the inter-American system. I was in Guatemala at the time, at the annual assembly of the Organization of American States. I was campaigning to have Peru stay. A Peruvian came to ask me why I was doing that when my own country was not a member, insinuating that we should get ourselves in before we start lecturing them about not getting out. That is another issue to which I would ask you to pay attention.

The next item is the new Inter-American Democratic Charter, which came out of the Quebec Summit. Since we are involved in democratic development, we looked closely at the first draft that came out of the Quebec Summit, and we have been working ever since with the Government of Canada and the other partner governments in the Americas on strengthening that charter. It has been strengthened immeasurably. Just a week ago, on September 11, in Lima, Peru, the governments passed this democratic charter for the Americas, with Canada supporting that. Canada made a memorandum of understanding or a reservation on Article 1. Article 1 talks about the right to democracy. Canada was saying that rights belong to individuals and not to states. I believe that the Canadian delegation did a good job and I congratulate the Canadian government on that. We had good cooperation as an NGO on that issue.

The fact that I am mentioning the next item in fourth place does not mean it is fourth in importance. We wrote a letter last week to the Prime Minister with respect to the horrible events that took place in the United States, and I would be glad to make the letter available to the committee. In a nutshell, we said that such acts must be condemned in the strongest terms. No matter what your problem, nothing justifies that kind of terrorist attack on many innocent people. Secondly, we said that we should search out those who committed this terrible deed and bring them to justice, but we should not retaliate against more innocent people. These were innocent people who were killed in the United States, and we should not generalize and create more innocent victims, and certainly not condemn any one race, religion or ethnic group. The third thing we said was that you must respect our Charter, the international conventions and the UN charter, and that we should

projet de loi est mort au *Feuilleton* lorsque le Parlement a été dissous en vue de l'élection, et rien n'a été fait depuis. Le comité sénatorial pourrait peut-être agir là-dessus.

J'aborde maintenant la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Lorsque le Canada n'a pas ratifié une convention de premier plan sur les droits de la personne, nous jugeons qu'il est de notre devoir, en tant qu'organisme canadien de défense des droits de la personne, de presser le Canada de le ratifier. Voilà donc trois ou quatre ans que nous faisons campagne en ce sens. Il se trouve que les deux seuls grands pays à ne pas avoir ratifié la Convention américaine, ce sont les États-Unis et le Canada.

Nos partenaires d'Amérique latine souhaitent ardemment que le Canada soit un participant de plein titre à la table. Or, la situation était assez délicate à l'époque où Trinidad et le Pérou menaçaient de se retirer du réseau interaméricain. J'étais au Guatemala à l'époque, à l'assemblée annuelle de l'Organisation des États américains, et je faisais campagne pour que le Pérou ne se retire pas. C'est à ce moment-là qu'un Péruvien est venu me demander pourquoi j'insistais tant vu que mon propre pays n'avait pas adhéré à la convention, en insinuant que le Canada devrait y adhérer d'abord plutôt que de se permettre de faire la leçon à celui qui voulait se retirer. Voilà un sujet sur lequel vous pourriez vous pencher.

Je passe maintenant à la nouvelle Charte démocratique inter-américaine, qui est une création du Sommet de Québec. Étant donné que nous nous intéressons au développement des démocraties, nous avons scruté la première ébauche de la charte proposée au Sommet de Québec, et depuis lors, nous collaborons avec le gouvernement du Canada et d'autres gouvernements partenaires des Amériques à raffiner la charte. Elle a d'ailleurs été considérablement enrichie depuis. Il y a à peine une semaine, le 11 septembre dernier, les gouvernements adoptaient à Lima, au Pérou, cette Charte démocratique des Amériques, avec l'appui du Canada. Le Canada avait d'ailleurs proposé un protocole d'entente ou émis une réserve à l'égard de l'article 1 qui traite du droit à la démocratie. Le Canada affirmait que ce droit appartenait aux individus et non pas aux États. À mon avis, la délégation canadienne a fait du bon travail, et j'en félicite le gouvernement canadien. À titre d'ONG, nous avons obtenu toute la collaboration du gouvernement sur cette question.

Si j'aborde la prochaine question en quatrième lieu, cela ne veut pas dire qu'elle est de moindre importance. En effet, nous avons écrit la semaine dernière au premier ministre au sujet des événements horribles qui se sont passés aux États-Unis, et je suis tout disposé à faire tenir au comité copie de la lettre. En gros, nous y disions que des actes de ce genre méritent notre plus vive réprobation. Peu importe les difficultés que vous puissiez avoir, rien ne justifie une attaque terroriste de cette ampleur contre tant d'innocents. De plus, nous recommandons de débusquer les auteurs de ces attentats terribles et de les traduire en justice, sans chercher à exercer de représailles contre d'autres innocents. Ceux qui ont été tués aux États-Unis étaient des innocents, et il ne faudrait pas généraliser et tuer encore d'autres innocents, de même qu'il ne faudrait certainement pas condamner quelque race, religion ou groupe ethnique que ce soit. Nous avons indiqué en

not do things in violation of international law while saying we are defending democracy. Let us respect democracy in doing what we have to do. Finally, we said that if we really want security, in addition to tightening our measures against terrorism, whether at airports or on airplanes or in seeking out and closing down terrorist cells, we must look at the basic causes of these kinds of things and address them. If you really want to solve a problem, you have to address your solution to the causes.

The next thing I wanted to mention is that Canada's actions, under the various conventions that it has ratified, must come up for review every so often. Since Canada ratified the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on a five-year review basis, we will soon be up for review on the extent to which we did or did not fulfil our obligations under that international covenant. The last time that happened, many groups representing the homeless in Canada, and people who were suffering from the cutbacks in health care and education, complained directly to the committee. There was much discussion about and criticism of Canada. Canada is putting together its report to file with the committee and it has asked for assistance from NGOs — and I congratulate them for that — but the NGOs and other groups will be putting in their two cents worth, even though not directly to the Canadian government. However, you as a committee might want to say something about that report.

I also wanted to talk about the world conference against racism in Durban. I was there for both the NGO conference and the government conference. When I got back, I understood from the phone calls I received from the media that people thought the only or main subject discussed was the attack on Israel by certain Palestinians. Those discussions did take place, but when I was there, there were many other things going on. I spent most of my time in the commissions dealing with indigenous rights. There are 400 million indigenous people in the world. We decided to concentrate on that because we believe that racism against indigenous people is probably the major racist problem in Canada and in the Americas. I also spent quite a bit of time in the commission on law and the justice system, where they discussed racism in the justice system. There was nothing much publicized with respect to that issue.

In several interviews that I did, I pointed out that in the draft declaration and plan of action that was being discussed in Durban, out of 443 paragraphs, only seven dealt with the Israeli issue, and four were offensive. Since Canada and the Europeans stayed, they were able to knock out those offensive clauses on the last day. However, very few papers printed the clauses that replaced the offensive ones. I have been trying to get the final version. I have the draft declaration from the day before the last day, and most of

troisième lieu au premier ministre que le gouvernement devait respecter notre Charte, les conventions internationales de même que la Charte des Nations Unies, et que le Canada ne devrait pas enfreindre le droit international sous prétexte de défendre la démocratie. Il faut respecter la démocratie en faisant ce que doit. Enfin, nous avons écrit que pour assurer la sécurité, outre le resserrement de mesures contre le terrorisme, dans les aéroports ou à bord des avions ou pour débusquer et anéantir les cellules de terroristes, il faut aussi se demander quelles sont les causes fondamentales de ces agissements et essayer de les comprendre. Pour véritablement résoudre un problème, la solution doit traiter la cause.

J'aimerais maintenant signaler qu'en vertu des diverses conventions ratifiées par le Canada, celui-ci doit faire l'objet d'une évaluation périodique. Le Canada ayant ratifié la Convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels, et l'évaluation étant sur une base quinquennale, nous ferons sous peu l'objet d'une évaluation qui déterminera dans quelle mesure nous avons rempli ou pas nos obligations en vertu de cette convention. Lors de la dernière évaluation, de nombreux groupes représentant les sans-abri du Canada et ceux qui avaient écopé des compressions dans les soins de santé et dans l'éducation se sont plaints directement au comité. Le Canada a fait l'objet de beaucoup de discussions et de critiques. Le Canada est à préparer son rapport qu'il déposera au comité et a demandé aux ONG de l'aide — et je l'en félicite —, mais celles-ci et d'autres encore donneront leur opinion, vaille que vaille, mais pas nécessairement au gouvernement canadien. Votre comité voudra peut-être se pencher sur le rapport.

Je voulais également parler de la conférence mondiale contre le racisme qui s'est tenue à Durban. J'y étais à la fois pour la conférence des ONG et pour la conférence des États. À mon retour, à la lumière des appels téléphoniques reçus des médias, j'ai cru comprendre que l'on avait l'impression ici que le seul sujet de discussion là-bas, ou le sujet principal, avait été l'attaque contre Israël par des Palestiniens. Il y a eu effectivement des discussions là-dessus, mais je vous assure qu'il y avait également beaucoup d'autres activités. Moi-même, j'ai passé la plupart de mon temps dans les commissions qui étudiaient les droits des Autochtones. Vous savez qu'il y a 400 millions d'Autochtones dans le monde. Nous avons décidé de nous concentrer sur ces droits, car nous étions d'avis que le racisme contre les Autochtones était sans doute le problème de racisme le plus grave au Canada et dans les Amériques. J'ai également passé quelque temps à la Commission sur le droit et le système judiciaire où nous avons discuté du racisme dans le système judiciaire. Malheureusement, on n'a pas publié grand-chose là-dessus.

Dans plusieurs des entrevues que j'ai données, j'ai signalé que le projet de déclaration et de plan d'action dont on discutait à Durban comportait 443 paragraphes, dont seulement sept traitaient d'Israël; de ces sept paragraphes, quatre étaient jugés offensants. Le Canada et les Européens étant restés à la conférence, nous avons pu ensemble faire disparaître la dernière journée ces articles jugés offensants. Toutefois, très peu de journaux ont choisi d'imprimer les nouveaux textes qui

it is the same, but those articles were changed, and from what I can see, they eliminated most of what was considered offensive.

I also wanted to talk about the Draft Declaration on the Rights of Indigenous People. It is mentioned in that short document that I passed around. For six years now, Canada and other countries have been going to Geneva each year to work on the draft declaration. The indigenous peoples are one of the few groups in the world who do not have an international instrument to speak of their rights. Children do, women do, migrant workers do, refugees do, et cetera, but indigenous people do not. In six years, the governments of the world have passed two articles. We have been at those meetings, and it is frustrating to listen to the speeches. I have been trying to encourage the Canadian government, and other governments, to give greater support to that draft declaration.

Another issue I wanted to bring to your attention is the amendments to the Export Development Corporation Act that were tabled by Mr. Pettigrew last week. This is important because, under the old law still in existence, loans were being given to companies without our knowing to what extent they were investing in countries that were abusers of human rights and the environment. The amendments that Mr. Pettigrew is tabling go a long way toward answering the complaints of the human rights and environmental groups, but I urge the Senate to give it your close attention and look at the reports that were done in the beginning. We have had cases of Canadian companies abroad, with the help of the Canadian government, carrying on activities that we would not approve of if we knew about them. The Export Development Corporation was not subject to the access to information laws of this country. It was exempted, and we were pressing for it to be subject to that law.

The final thing I wanted to mention is the campaign for the International Criminal Court. As you know, last year, Canada passed Bill C-19, which led to the ratification of that important treaty that will deal with war crimes, crimes against humanity and genocide. It is also important, although many Canadians do not know this, that C-19 gave Canada the universal jurisdiction to try war criminals and people who commit crimes against humanity in this country, even if the crime was committed in another country.

If it is contrary to an international convention that Canada has ratified, then according to that law we can try them here.

I have quickly gone through a number of items, and there may be others with which we should deal. I would be pleased to answer your questions.

remplaçaient les clauses offensantes. J'ai tenté moi-même d'obtenir la version définitive. J'ai en main l'ébauche de la déclaration qui remonte à l'avant-dernier jour, et presque rien n'a été changé, mais d'après ce que je peux voir, on a réussi à éliminer la plus grande partie du libellé considéré comme offensant dans les quelques articles qui ont été modifiés.

Je voulais également vous parler du projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones, qui est mentionné dans le petit document que j'ai distribué. Depuis six ans maintenant, le Canada et d'autres pays aussi se rendent à Genève chaque année pour travailler sur le projet de déclaration. C'est parce que les peuples autochtones sont parmi les rares groupes du monde à ne pas avoir d'instrument international qui établisse leurs droits. Les enfants en ont, tout comme les femmes, les travailleurs migrants, les réfugiés et d'autres encore, mais pas les peuples autochtones. En six ans, les gouvernements du monde ont adopté deux articles. Nous avons pris part à ces réunions, et les discours que nous entendons ajoutent à notre exaspération. Je fais de mon mieux pour encourager le gouvernement canadien ainsi que d'autres gouvernements à appuyer de façon plus musclée le projet de déclaration.

J'aimerais également attirer votre attention sur les modifications déposées la semaine dernière par M. Pettigrew à la Loi sur la Société pour l'expansion des exportations. Ces modifications sont importantes, parce qu'en vertu de la loi en vigueur, on prête à des entreprises sans qu'il nous soit possible de savoir dans quelle mesure elles investissent dans des pays qui violent les droits de la personne et nuisent à l'environnement. Les modifications déposées par M. Pettigrew font beaucoup pour répondre aux plaintes formulées par les groupes de défense des droits de la personne et de l'environnement, mais j'exhorte les sénateurs à s'y intéresser de près et à regarder les rapports qui ont été publiés au début. On y trouve des cas de compagnies étrangères qui, à l'étranger et avec l'aide du gouvernement canadien, menaient des activités que nous n'aurions pas approuvées si nous avions été au courant. La Société pour l'expansion des exportations n'est pas soumise à la Loi canadienne sur l'accès à l'information, et nous faisons campagne pour qu'elle y soit assujettie.

En dernier lieu, j'aimerais aborder la campagne visant la Cour pénale internationale. Vous savez que l'an dernier, le Canada adoptait le projet de loi C-19, qui prévoyait la ratification de cet important traité qui permettra de traduire en justice les criminels de guerre, les criminels contre l'humanité et les auteurs de génocide. Nombre de Canadiens l'ignorent peut-être, mais il est important de comprendre que le projet de loi C-19 donne au Canada compétence pour poursuivre partout dans le monde des criminels de guerre et ceux qui ont commis des crimes contre l'humanité et de les traduire en justice au Canada même si leur crime a été commis à l'étranger.

Si cela va à l'encontre d'une convention internationale que le Canada a ratifiée, conformément à cette loi, nous pouvons les juger ici.

J'ai rapidement passé en revue un certain nombre de questions, et il y en a peut-être d'autres que nous devrions aborder. C'est avec plaisir que je répondrai à vos questions.

The Chairman: Given the amount of work that your organization performs yearly, you did an admirable job of synthesizing it in the short time allotted.

[Translation]

Senator Beaudoin: Do you mean that your organization does not have the right to take the initiative in the area of rights and freedoms? Does one of your partners have to support you or suggest that this be done? The right to take the initiative is extremely important. Did I understand your presentation correctly on this point?

[English]

Mr. Allmand: According to the statute, we can take action under the mandate given to us. It states that we should attempt to cooperate with governments and civil society around the world. However, we have decided as a policy position to be sensitive. We are a basically a white, Christian organization from a northern country. Consequently, when we intervene in other countries' affairs and tell them that what they are doing is bad, we want to ensure that we are responding to the sentiments of the people of that country. We always rely on some of the information given to us by the people who work in the relevant country. Sometimes they are with Canadian NGOs or missionaries who have been working there for years. There could be others who provide us with information, but we would try to verify it first.

It would not be helpful to preach to other countries about what they are doing wrong in the area of the human rights unless we are solidly based. Even though only a small minority may be involved, there can still be grounds for the violation of an international human rights treaty.

Our statute spells out that we should try to cooperate with governments and groups around the world when we carry out our work, but there is no prohibition against us doing it.

Senator Beaudoin: My second question is about economic and social rights. I am slightly scandalized, if I heard the problem correctly. We have a Charter of Rights with which we comply externally and internally. However, those are mainly individual rights. We have entered into many treaties on economic and social rights. Do I understand correctly that we have never implemented, in our provincial or federal statutes, those economic and social rights?

Mr. Allmand: That is correct. As a matter of fact, in the Universal Declaration of Human Rights, 1948, articles 22 to 27 deal with items such as the right to basic education and health, and the right to protection during unemployment and so on. The committee on economic, social and cultural rights, to which I referred, is preparing the report on Canada, and it has defined what those rights mean. They have made general comments that define that as "according to your means." It does not mean that somebody from Haiti has the same rights to housing as somebody from Toronto, but rather within the means of the country.

La présidente: Étant donné la quantité de travail que fait votre organisation chaque année, vous avez admirablement réussi à résumer tout cela dans le peu de temps qui vous était alloué.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Dois-je comprendre que vous n'avez pas ce droit de prendre une initiative en matière de droits et libertés? Faut-il qu'un partenaire vous épaula ou vous la suggère? Le droit d'initiative est excessivement important. Ai-je bien compris votre exposé là-dessus?

[Traduction]

M. Allmand: Aux termes de la loi, nous pouvons prendre des initiatives en vertu du mandat qui nous est donné. La loi stipule que nous devrions tenter de coopérer avec les gouvernements et la société civile partout dans le monde. Cependant, nous avons adopté une position de principe prudente. Nous sommes essentiellement une organisation blanche, chrétienne, d'un pays du Nord. Par conséquent, lorsque nous intervenons dans les affaires des autres pays et que nous leur disons qu'ils font quelque chose de mal, nous voulons nous assurer que nous répondons au sentiment des habitants de ce pays. Nous nous fondons toujours sur les renseignements qui nous sont fournis par les gens qui travaillent dans le pays en question. Parfois il s'agit d'ONG ou de missionnaires canadiens qui y travaillent depuis des années. D'autres peuvent nous fournir de l'information, mais nous tentons d'abord de la vérifier.

Il ne serait pas utile de prêcher à d'autres pays qu'ils font quelque chose de mal dans le domaine des droits de la personne à moins que nos renseignements soient bien fondés. Même s'il ne s'agit que d'une toute petite minorité, il est toujours possible qu'il y ait violation d'un traité international sur les droits de la personne.

La loi stipule que nous devons tenter de coopérer avec les gouvernements et les groupes dans le monde lorsque nous faisons notre travail, mais rien ne nous interdit de le faire.

Le sénateur Beaudoin: Ma deuxième question concerne les droits économiques et sociaux. Je suis un peu scandalisé, si j'ai bien compris le problème. Nous avons une Charte des droits que nous respectons tant à l'interne qu'à l'externe. Cependant, il s'agit là surtout de droits individuels. Nous avons conclu de nombreux traités concernant les droits économiques et sociaux. Dois-je comprendre que nous n'avons jamais mis en oeuvre ces droits économiques et sociaux dans nos lois fédérales et provinciales?

M. Allmand: C'est exact. En fait, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, les articles 22 à 27 portent sur des questions comme le droit à la santé et à l'éducation de base et le droit à une protection lorsqu'on est sans emploi, etc. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dont j'ai parlé est en train de préparer le rapport sur le Canada et il a défini ce que ces droits signifiaient. De façon générale, il définit ces droits dans le pays «selon ses moyens». Cela ne veut pas dire qu'à Haiti une personne a les mêmes droits au logement que quelqu'un de Toronto, mais c'est plutôt selon les moyens du pays.

We have a Canadian Human Rights Act and we have human rights acts in every province. None of them except Quebec makes reference to economic rights. Quebec has a few clauses, but it states that those clauses can be overridden by ordinary legislation, whereas all the other clauses take precedence in Quebec over every other piece of legislation.

There is one clause in the Canadian Constitution which is similar and which deals with, in a way, economic and social rights — however, it does not apply to individuals — and that is the clause in the 1982 Constitution on equalization.

In a way, we have accepted the principle that, in Canada, we will share the wealth with the provinces, rich and poor. If you look at the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, you will see that we could have articles similar to those of other countries. As a matter of fact, the South African constitution and entrenched charter deal with civil and political rights, which we deal with fully, but they also deal with economic, social and cultural rights.

Senator Beaudoin: That is surprising.

Mr. Allmand: It is surprising that we have ratified. I should tell you that some groups in Canada, and we are one of them, have intervened recently in the *Gosselin* case from Quebec. That case dealt with a young woman, under 30, who is a single mother with two young children. A few years ago, the Quebec government passed a law stating that those under 30 would receive less welfare than those over 30 years.

That young woman was close to 30, but her welfare was cut. She lost in the Quebec Superior Court, but in the Court of Appeal, on a three-person bench, there was a split decision against her, two to one. Justice Michel Robert was the dissenting judge, and because of that, the Supreme Court agreed to hear the case.

Our organization, the provinces and many human rights groups have intervened for status. We are arguing that since Canada ratified the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, it must mean something in law, and consequently, we are arguing what it should mean. There was a case a few years ago that opened the door a little to defining what it must mean within the country that ratifies a treaty. We are hoping to push that door open a little more in this case. We are not alone and not the sole intervenor.

Senator Beaudoin: I will come back to that question later.

Senator Cochrane: Mr. Allmand, why has Canada not ratified the American convention? Does it contain specifics with which we disagree?

Mr. Allmand: The problem is article 4, which deals with the right to life. It has four subsections. The International Covenant on Civil and Political Rights deals with the right to life, as does the universal declaration. Three subsections in article 4 deal with the

Nous avons une Loi canadienne sur les droits de la personne et chaque province a elle aussi sa propre loi sur les droits de la personne. Aucune de ces lois sauf celle du Québec ne fait allusion aux droits économiques. Dans la loi québécoise, il en est question à quelques articles, mais les lois ordinaires ont préséance sur ces articles, contrairement à tous les autres articles, qui ont préséance sur toutes les autres mesures législatives.

Il y a un article dans la Constitution canadienne qui est semblable et qui traite d'une certaine façon des droits économiques et sociaux — cependant il ne s'applique pas aux individus — et c'est l'article de la Constitution de 1982 sur la péréquation.

D'une façon, nous avons accepté le principe qu'au Canada nous partageons la richesse avec les provinces, riches et pauvres. Si on regarde le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, on constate que nous pourrions avoir des articles semblables à ceux d'autres pays. En fait, en Afrique du Sud, la constitution et la charte qui en fait partie parlent de droits civils et politiques qui sont également pleinement visés dans notre constitution, mais elles visent également les droits sociaux, culturels et économiques.

Le sénateur Beaudoin: Cela est surprenant.

M. Allmand: C'est surprenant que nous ayons ratifié. Je devrais vous dire que certains groupes au Canada, et nous sommes un de ces groupes, sont intervenus récemment dans l'affaire *Gosselin* au Québec. Il s'agit d'une jeune femme de moins de 30 ans, mère seule de deux enfants. Il y a quelques années, le gouvernement du Québec a adopté une loi stipulant que les personnes de moins de 30 ans recevraient des prestations d'aide sociale moins élevées que les personnes de plus de 30 ans.

Cette jeune femme avait près de 30 ans, mais ses prestations ont été réduites. Elle a perdu sa cause devant la Cour supérieure du Québec, mais devant la Cour d'appel, un tribunal composé de trois juges a rendu une décision majoritaire contre elle, soit deux contre un. Le juge dissident était le juge Michel Robert et pour cette raison, la Cour suprême a accepté d'entendre la cause.

Notre organisme, les provinces et bon nombre de groupes de défense des droits de la personne sont intervenus. Nous faisons valoir que puisque le Canada a ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels, cela doit signifier quelque chose en droit, et par conséquent nous faisons valoir ce que cela devrait vouloir dire. Il y a eu un cas il y a quelques années qui a ouvert la porte en vue de définir ce que cela doit signifier au sein du pays qui ratifie un traité. Nous espérons ouvrir cette porte encore un peu plus grande dans ce cas-ci. Nous ne sommes pas seuls et nous ne sommes pas le seul intervenant.

Le sénateur Beaudoin: Je reviendrai à cette question plus tard.

Le sénateur Cochrane: Monsieur Allmand, pourquoi le Canada n'a-t-il pas ratifié la convention américaine? Y a-t-il des points spécifiques sur lesquels nous ne sommes pas d'accord?

M. Allmand: Le problème, c'est l'article 4 qui porte sur le droit à la vie. Il comporte quatre paragraphes. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit le droit à la vie, tout comme la déclaration universelle. Il y

death penalty. We have no problem with that in Canada. The fourth subsection states that the right to life, generally, will start with conception.

Consequently, a number of women's groups in Canada have opposed the ratification. We have been working with women's groups here and in Latin America, trying to bring them together. The women in Latin America want Canada in. We have an opinion from Professor Rebecca Cook, of the University of Toronto, who is an outstanding law professor, feminist and human rights lawyer. She felt that Canada should ratify, and that it could easily deal with the problem of the Canadian women's groups through a memorandum of understanding, which would refer to the judgments of the Supreme Court. As for the rest of it, there should not be a problem.

The government said that there were nine problems. We have analyzed these closely, and the other problems are not serious. Thus, we have been working hard to get the provincial governments to agree, because Canada consults with provincial governments when it ratifies human rights treaties.

Some of the provinces have been difficult, and it has become more difficult since last year because of the *Waldman* case in Ontario.

The Ontario government, like other governments, is afraid that if we ratify any more human rights treaties, it may be stuck with the decision of a commission. Perhaps you are familiar with the *Waldman* case. Certain Jews in Toronto said that if the government funds Catholic and Protestant schools, it must also fund Jewish schools. The Government of Ontario has refused to deal with that.

A number of provinces in Canada do fund Jewish schools. It is not that big an issue. I do not know how many there are in Canada. I know that we have a number of such schools in Montreal. They get assistance from the Government of Quebec.

There has been a moving away from the spirit of the 1970s and 1980s when we ratified many human rights treaties. We agreed with what we thought were enduring principles.

We are making headway with the women's groups in Canada as they meet with the Latin American women's groups to discuss events in Mexico and Guatemala. They feel that they need Canadians onside.

The opinion of Rebecca Cook has had much influence, but we are now having problems with some of the provinces. I have written to Anne McLellan and have met with the deputy minister of Justice.

We are not alone in this. Amnesty International and many other international human rights groups want to see Canada as a full player.

a trois paragraphes à l'article 4 qui portent sur la peine de mort. Nous n'avons pas de problèmes avec cela au Canada. Le quatrième paragraphe stipule que le droit à la vie, de façon générale, commence au moment de la conception.

Par conséquent, un certain nombre de groupes de femmes au Canada se sont opposés à la ratification. Nous travaillons avec des groupes de femmes ici et en Amérique latine afin qu'elles puissent se rencontrer. Les femmes d'Amérique latine veulent que le Canada signe. Nous avons une opinion du professeur Rebecca Cook, de l'Université de Toronto, éminente professeure de droit, féministe et avocate des droits de la personne. Elle estime que le Canada devrait ratifier la convention, et qu'il pourrait facilement régler le problème des groupes de femmes canadiennes avec un protocole d'entente qui renvoie au jugement de la Cour suprême. Le reste ne devrait pas poser de problèmes.

Le gouvernement a dit qu'il y avait neuf problèmes. Nous les avons analysés de près, et les autres problèmes ne sont pas des problèmes graves. Par conséquent, nous avons travaillé très fort avec les gouvernements provinciaux pour nous mettre d'accord car le Canada consulte les gouvernements provinciaux lorsqu'il ratifie les traités sur les droits de la personne.

Certaines provinces ont été difficiles et c'est devenu encore plus difficile depuis l'an dernier, en raison de l'affaire *Waldman* en Ontario.

Le gouvernement ontarien, comme d'autres gouvernements, craint que si nous ratifions d'autres traités sur les droits de la personne, il risque d'être pris avec la décision d'une commission. Vous êtes peut-être au courant de l'affaire *Waldman*. Certains juifs à Toronto ont dit que si le gouvernement finance les écoles catholiques et protestantes, il doit également financer les écoles juives. Le gouvernement de l'Ontario a refusé de le faire.

Un certain nombre de provinces au Canada financent des écoles juives. Ce n'est pas un si gros problème. Je ne sais pas combien il en existe au Canada. Je sais que nous avons un certain nombre d'écoles juives à Montréal. Elles reçoivent une aide du gouvernement du Québec.

On s'éloigne de l'esprit des années 70 et 80 lorsque nous avons ratifié bon nombre de traités sur les droits de la personne. Nous approuvons ce que nous pensions être des principes durables.

Nous faisons des progrès en ce qui a trait aux groupes de femmes au Canada qui rencontrent des groupes de femmes d'Amérique latine pour parler des événements au Mexique et au Guatemala. Elles estiment qu'elles ont besoin d'avoir les Canadiens et les Canadiennes de leur côté.

L'opinion de Rebecca Cook a eu beaucoup d'influence, mais nous avons maintenant des problèmes avec certaines des provinces. J'ai écrit à Anne McLellan et j'ai rencontré le sous-ministre de la Justice.

Nous ne sommes pas seuls dans cette affaire. Amnistie Internationale et bon nombre d'autres groupes internationaux de défense des droits de la personne veulent que le Canada joue pleinement son rôle.

Other human rights convention statutes protect Canada. It is in solidarity with our brothers and sisters in the Americas, and for foreign policy reasons, that we want Canada to ratify the American convention. With Canada at the table of the OAS and the inter-American system, they are able to combat attacks made on human rights in some other countries in an attempt to water down those conventions.

The International Covenant on Civil and Political Rights protects us in Canada. We have a charter. We must try to get Canadians to think more globally on these issues. That is the problem, senator.

Senator Cochrane: You mentioned that you spent a couple of weeks in South Africa. Were you present at the meeting at which Chief Coon Come spoke? If so, would you give us your comments?

Mr. Allmand: I was at all the meetings where Matthew Coon Come was present. There was nothing wrong with what he said there. I understood that he had said something before he left Canada.

He showed great leadership there. His comments were well balanced. I have copies of what he said. I cannot see anything in what he said in South Africa to rile people. Somebody told me that he made some sort of statement before he left. I do not know if that is what caused the problem. I felt that I was more critical of some things than Matthew Coon Come was.

By the way, he was on panels with the Nobel Prize winner from Guatemala. He was on panels with the leaders of the indigenous world from Australia, Scandinavia, Norway, Sweden, Russia and America. I have copies of his remarks. He said that there was racism in Canada. We cannot deny that.

Last summer, I saw native fishing boats being rammed in the Northumberland Straits. I saw people being beaten on the dock. I know of the case in Northern Saskatchewan where police left indigenous people in the cold. There are a number of indigenous people in prisons. Their birth rate and child mortality rate is high.

The former government of British Columbia settled its case with the Nisga'a, and the present government is threatening to have a referendum on that settlement. We know what happens to minority rights in a referendum. The majority wins.

We think that Chief Coon Come was referring to some serious problems in Canada. I do not see what was the cause for alarm in what he said there.

The Chairman: Things have not changed in Parliament since you were there. I am going to ask you to shorten your answers, in the pious hope that the questioners will also shorten their questions.

Mr. Allmand: They are good questions.

The Chairman: And good answers.

D'autres mesures législatives sur les droits de la personne protègent le Canada. C'est par solidarité avec nos frères et nos sœurs des Amériques et pour des raisons de politique étrangère que nous voulons que le Canada ratifie la convention américaine. Avec le Canada qui fait partie de l'OEA et du réseau interaméricain, ils réussissent à résister aux atteintes aux droits de la personne auxquelles se livrent d'autres pays pour tenter de diluer ces conventions.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques nous protège au Canada. Nous avons une Charte. Nous devons tenter de faire en sorte que les Canadiens aient un point de vue plus mondial sur ces questions. C'est ça le problème, sénateur.

Le sénateur Cochrane: Vous avez mentionné que vous aviez passé quelques semaines en Afrique du Sud. Étiez-vous présent lorsque le chef Coon Come a pris la parole lors d'une réunion? Si vous y étiez, pouvez-vous nous faire part de vos commentaires?

M. Allmand: J'étais présent à toutes les réunions où se trouvait Matthew Coon Come. Il n'y a rien de mal dans ce qu'il a dit là-bas. Je crois comprendre qu'il a dit quelque chose avant de quitter le Canada.

Il a fait preuve d'un grand leadership là-bas. Ses observations étaient bien équilibrées. J'ai des copies de ce qu'il a dit. Je ne vois rien dans ce qu'il a dit en Afrique du Sud qui puisse agacer les gens. On m'a dit qu'il avait fait une sorte de déclaration avant de partir. Je ne sais pas si c'est ce qui a causé le problème. Je pense avoir été plus critique que Matthew Coon Come l'a été à l'égard de certaines choses.

Au fait, il a siégé à des comités avec le lauréat du prix Nobel du Guatemala. Il a siégé à des comités avec des dirigeants autochtones de l'Australie, de la Scandinavie, de la Norvège, de la Suède, de la Russie et d'Amérique. J'ai des copies de ses allocutions. Il a dit qu'il y avait du racisme au Canada. Nous ne pouvons pas le nier.

L'été dernier, j'ai vu qu'on a foncé dans des bateaux de pêche autochtones dans le détroit de Northumberland. J'ai vu des gens se faire battre sur les quais. Je sais que dans le nord de la Saskatchewan, il y a eu un cas où la police a laissé des Autochtones dans le froid. Il y a un certain nombre d'Autochtones dans les prisons. Leurs taux de natalité et de mortalité infantile sont élevés.

L'ancien gouvernement de la Colombie-Britannique a réglé avec le peuple niska'a et le gouvernement actuel menace de tenir un référendum sur ce règlement. Nous savons ce qui arrive aux droits des minorités lors d'un référendum. La majorité l'emporte.

Nous croyons que le chef Coon Come faisait allusion à de graves problèmes au Canada. Je ne vois pas ce qu'il aurait dit d'alarmant là-bas.

La présidente: Depuis que vous êtes parti, les choses n'ont pas changé au Parlement. Je vais vous demander de donner des réponses plus courtes en espérant également que les questions seront elles aussi plus courtes.

M. Allmand: Ce sont de bonnes questions.

La présidente: Et de bonnes réponses.

Senator Wilson: One thing that has never been resolved in Canadian policy is the trade-off between trade and human rights. I am interested in your comments about the Export Development Corporation.

I did not know that an amendment had been proposed. It is not covered by access to information, and that applies to a number of bills, such as the one on nuclear waste management, which is coming up. They put that in fairly often.

Can you give me any background on the purpose of that no access to information provision? I know that it applies to non-government entities.

Mr. Allmand: The argument was that if there were access to information, the company's competitive position would be undermined. The United States has a body similar to the Export Development Corporation. It is subject to their freedom of information act, and they do very well in international business.

Senator, I read the press release from Mr. Pettigrew in which he said he was tabling the proposed legislation. I have not had a chance to read it, but I urge the committee to look at it closely. It could be that they have closed that gap. Maybe now it will be open to our access to information laws.

Mr. Pettigrew noted in that press release that he had responded to many of the recommendations of Canadians with respect to this legislation.

Senator Wilson: If I wanted to study the American practice, for what would I ask? Could it get it from Rights & Democracy?

Mr. Allmand: Send me an e-mail and you will get it within a day.

Senator Wilson: What is your liaison with parliamentarians? Do MPs and senators make use of your research? What is your process for sharing some of your research?

Mr. Allmand: This is the first time that I have appeared before a Senate committee, but I have appeared on many occasions before the House committees. I appeared with respect to the study on the Export Development Corporation. I have appeared before the House committee many times. I organize private meetings with the opposition critics on foreign affairs from all the parties, and I meet not only with the minister, but also with the parliamentary secretaries when it is important to do so.

I have met with Mr. Graham, who is the chair of the House committee. We discussed subjects for study by that committee. All members receive our annual report and our principal documents. They may go onto the bookshelves before being looked at, but they are sent to them all.

Senator Wilson: What are the informal contacts?

Le sénateur Wilson: Une chose qui n'a jamais été réglée sur le plan de la politique canadienne, c'est le compromis entre le commerce et les droits de la personne. J'ai écouté avec intérêt ce que vous vous avez dit au sujet de la Société pour l'expansion des exportations.

Je ne savais pas qu'une modification avait été proposée. La SEE n'est pas visée par la Loi sur l'accès à l'information, et c'est la même chose pour un certain nombre de projets de loi, notamment celui qui sera présenté sur la gestion des déchets nucléaires. C'est assez courant.

Pouvez-vous me dire pourquoi elle n'est pas visée par la Loi sur l'accès à l'information? Je sais que cette loi s'applique aux entités non gouvernementales.

M. Allmand: La raison était que si elle était visée par l'accès à l'information, cela minerait la position de la société sur le plan concurrentiel. Les États-Unis ont un organisme semblable à la Société pour l'expansion des exportations. Cet organisme est visé par la loi de ce pays sur l'accès à l'information et il réussit très bien en affaires à l'échelle internationale.

Sénateur, j'ai lu le communiqué de presse de M. Pettigrew dans lequel il disait qu'il allait déposer le projet de loi. Je n'ai pas eu la chance de le lire, mais j'exhorte le comité à l'examiner de près. Il est possible qu'ils aient corrigé cette lacune et que la SEE soit dorénavant visée par nos lois sur l'accès à l'information.

M. Pettigrew a souligné dans ce communiqué qu'il avait répondu à bon nombre des recommandations des Canadiens en ce qui a trait à cette mesure législative.

Le sénateur Wilson: Si je voulais étudier l'usage aux États-Unis qu'est-ce que je devrais demander? Pourrais-je l'obtenir de Droits et Démocratie?

M. Allmand: Faites-moi parvenir un courriel et je vous enverrai cela en dedans de 24 heures.

Le sénateur Wilson: Quelle est votre liaison avec les parlementaires? Est-ce que les députés et les sénateurs utilisent les résultats de vos recherches? Comment partagez-vous les résultats de vos recherches?

M. Allmand: C'est la première fois que je comparais devant un comité sénatorial, mais j'ai déjà comparu à maintes reprises devant des comités de la Chambre. J'ai comparu dans le cadre de l'étude de la Société pour l'expansion des exportations. J'ai comparu devant le comité de la Chambre à de nombreuses reprises. J'organise des rencontres privées avec les porte-parole de l'opposition des affaires étrangères de tous les partis, et je rencontre non seulement le ministre, mais aussi les secrétaires parlementaires lorsqu'il est important de le faire.

J'ai rencontré M. Graham, qui est le président du comité de la Chambre. Nous avons parlé ensemble des sujets qui font l'objet d'une étude de la part de ce comité. Tous les députés reçoivent notre rapport annuel et nos principaux documents. Ils se retrouvent peut-être sur une tablette sans qu'on y jette un coup d'oeil, mais tous les députés les reçoivent.

Le sénateur Wilson: Quels sont les contacts informels?

Mr. Allmand: We invite them to participate in several of our round tables and discussions. Some visit our centre. The greatest number, on a percentage basis, of members using and visiting the centre are from the Bloc Québécois. I told the other parties that they would also be welcome.

It could be because we are in Montreal, but we have many government members from Montreal with whom we have very good relations, but who have not visited the centre and asked for information. Maybe it is because the Bloc is an opposition party. They call and ask for documents and information.

Senator Wilson: Maybe it is not well known among parliamentarians that you have research that might be useful.

Mr. Allmand: I tried to tell them that.

Senator Wilson: I am not blaming you. I am just making a statement.

Mr. Allmand: A year after I told them, they still say, "Oh, yeah?"

Senator Finestone: You have a prodigious memory and an incredible appetite for work. It is reflected in your work at Rights & Democracy.

I want to call upon that memory bank of yours. You were in government in 1980, 1981 and 1982. Can you recall at the time of the discussion of the Constitution, the issues of property rights and privacy rights? Can you tell me what happened to those two issues?

Mr. Allmand: On property rights, some provinces objected that it might interfere with their ability to control the environment. Governments played a bigger role at that time than they do today. They felt that by putting property rights in the Constitution, they might be hindered in their ability to act to protect people on things such as zoning, environment, et cetera.

Later, while Mr. Trudeau was still the Prime Minister, they changed that. Many countries have respected environmental and zoning issues and still have provisions to protect property that is subject to those things. I can recall that a number of years later they came out with a formulation that more or less had agreement. Maybe it was in the Charlottetown agreement. However, there was some agreement in Canada that we could put something in that would not be an obstacle for governments, but the reason for not doing so in 1980-1981 was the one I just gave.

Senator Finestone: Can you recall on the issue of privacy rights?

Mr. Allmand: I cannot. It could be that they were copying or were building on the International Covenant on Civil and Political Rights and the universal declaration. Those documents do not mention the right to privacy.

M. Allmand: Nous les invitons à participer à plusieurs de nos tables rondes et à des discussions. Certains visitent notre centre. Ce sont surtout les députés du Bloc québécois qui utilisent et visitent notre centre. J'ai dit aux autres partis qu'ils seraient également les bienvenus.

C'est peut-être parce que nous sommes situés à Montréal, nous avons d'excellents rapports avec bon nombre de députés ministériels de Montréal, mais ils n'ont pas visité notre centre ni demandé d'information. C'est peut-être parce que le Bloc est un parti d'opposition. Ils peuvent téléphoner et nous demander des documents et de l'information.

Le sénateur Wilson: Les parlementaires ne savent peut-être pas que les recherches faites par votre centre pourraient leur être utiles.

M. Allmand: J'ai tenté de leur dire.

Le sénateur Wilson: Je ne vous blâme pas. Je fais tout simplement une observation.

M. Allmand: Un an après le leur avoir dit, ils disent toujours: «Ah oui?»

Le sénateur Finestone: Vous avez une mémoire prodigieuse et un appétit incroyable pour le travail. Cela se reflète dans le travail que vous faites à Droits et Démocratie.

Je voudrais faire appel à votre grande mémoire. Vous étiez au gouvernement en 1980, 1981 et 1982. Vous rappelez-vous à l'époque du débat sur la Constitution, la question du droit de propriété et du droit à la vie privée? Pouvez-vous me dire ce qui est arrivé à ces deux questions?

M. Allmand: En ce qui concerne les droits de propriété, certaines provinces se sont opposées en disant que cela pourrait nuire à leur capacité de contrôler l'environnement. Les gouvernements jouaient un rôle plus important à l'époque qu'aujourd'hui. Ils étaient d'avis qu'en inscrivant les droits de propriété dans la Constitution, cela risquait de nuire à leur capacité de protéger les gens en ce qui a trait au zonage, à l'environnement, etc.

Plus tard, lorsque M. Trudeau était toujours premier ministre, ils ont changé cela. Bon nombre de pays ont respecté les questions d'environnement et de zonage et ont toujours des dispositions visant à protéger la propriété qui est assujettie à ces choses. Je me rappelle qu'un certain nombre d'années plus tard on a proposé une formulation avec laquelle on était plus ou moins d'accord. C'était peut-être dans l'accord de Charlottetown. Cependant, on s'était entendu au Canada pour que nous puissions inclure quelque chose qui ne constituerait pas un obstacle pour le gouvernement, mais la raison pour laquelle nous ne l'avons pas fait en 1980-1981 est celle que je viens de vous donner.

Le sénateur Finestone: Vous rappelez-vous de la question des droits à la vie privée?

M. Allmand: Non. Peut-être qu'ils copiaient le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la déclaration universelle ou qu'ils s'appuyaient sur ces derniers. Ces documents ne mentionnent pas le droit à la vie privée.

Senator Finestone: The universal declaration definitely mentions the right to privacy.

Mr. Allmand: I remember you and I were on a committee starting to study that just before I left Parliament.

Senator Finestone: That is right.

Mr. Allmand: Anyway, I cannot recall the arguments at the time, but I know that we later tried to deal with that. I know that today, the right to privacy is a very important subject. I just raised it recently in another context; I cannot remember what it is now. It has grown in prominence since that time because of the growth in technology that allows people to snoop. There are many means, such as smart cards.

Senator Finestone: There is infrared.

Mr. Allmand: There is everything you can imagine. Your privacy is open to greater scrutiny than ever before and it has become a bigger issue.

Senator Finestone: Do you see any constraints? I would like to refer to your remarks about this committee that is supposed to oversee the mes démarches with respect to the application of rights and democracy. There is supposed to be a continuing committee of officials on human rights within the governments of Canada. The federal Department of Justice has a committee that is supposed to vet all legislation to ensure that it respects the rights outlined in the Canadian Constitution and the Charter.

How does one ensure that such rights are being respected? I have a charter of privacy rights that I am trying to get the government to look at in a positive light, flowing from the study of which you were a part and that I chaired at that time. I seem to be hitting a stone wall. It certainly was before what took place on September 11. Now the atmosphere out there is really crucial. As a former solicitor general, I am sure you would recognize the fact that the RCMP and the police are not exactly keen on any kind of restrictions on invasion of privacy.

Mr. Allmand: With regard to our campaign for the ratification of the American Convention on Human Rights, I understood it was going to be taken up as a result of many NGOs saying it should be ratified. They agreed to take it up at this continuing committee of officials, federal and provincial. I found out that the chair of that committee was not from the Department of Justice, but from Heritage Canada. I immediately said, "Why is it under Heritage Canada?"

I have never received a good answer. Some of us asked if we could be observers at that meeting and were turned down. They said it would be totally in private. They discussed the issue that I was interested in, the pros and cons of ratifying the American Convention on Human Rights. After the meeting was over, one of the federal officials I know well told me privately what happened,

Le sénateur Finestone: La déclaration universelle mentionne certainement le droit à la vie privée.

M. Allmand: Je me rappelle que vous et moi faisons partie d'un comité qui a commencé à étudier cette question juste avant que je quitte le Parlement.

Le sénateur Finestone: C'est exact.

M. Allmand: Quoi qu'il en soit, je ne me rappelle pas les arguments invoqués à l'époque, mais je sais que plus tard nous avons tenté d'aborder la question. Je sais qu'aujourd'hui, le droit à la vie privée est une question très importante. Je l'ai soulevée justement tout récemment dans un autre contexte; je ne me souviens plus lequel au juste. La question a pris de l'importance depuis ce temps en raison des développements technologiques qui permettent aux gens de fouiner. Il y a de nombreuses façons de le faire, notamment les cartes à puce.

Le sénateur Finestone: Il y a l'infrarouge.

M. Allmand: Il y a tout ce qu'on peut imaginer. Jamais auparavant il n'a été possible de fouiller autant dans la vie privée des gens, et cela est devenu un grave problème.

Le sénateur Finestone: Voyez-vous des contraintes? Je veux parler de ce que vous avez dit au sujet du comité qui est censé surveiller l'application des droits et de la démocratie. Il est censé y avoir un comité permanent de hauts fonctionnaires sur les droits de la personne au sein du gouvernement du Canada. Le ministère fédéral de la Justice a un comité qui est censé approuver toutes les mesures législatives afin de s'assurer qu'elles respectent les droits garantis dans la Constitution et dans la Charte canadienne.

Comment peut-on s'assurer que ces droits sont respectés? Je tente de faire en sorte que le gouvernement examine de façon positive la charte des droits à la vie privée que je propose et qui découle de l'étude à laquelle vous avez participé et que j'ai présidée à l'époque. J'ai l'impression de me buter à un mur de pierre. Du moins c'était le cas avant les événements du 11 septembre. Maintenant le climat est vraiment crucial. Vous qui avez déjà été solliciteur général, je suis certaine que vous reconnaissez le fait que la GRC et la police ne tiennent vraiment pas à ce qu'il y ait des restrictions empêchant de fouiller dans la vie privée des gens.

M. Allmand: En ce qui concerne notre campagne pour la ratification de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, je crois comprendre que cela devait se faire puisque bon nombre d'ONG disent qu'elle devrait être ratifiée. Le comité permanent des représentants fédéraux et provinciaux a dit qu'ils allaient le faire. J'ai constaté que le président de ce comité n'était pas du ministère de la Justice, mais de Patrimoine Canada. J'ai immédiatement demandé pourquoi cela relevait de Patrimoine Canada.

Je n'ai jamais reçu de réponse satisfaisante. Certains d'entre nous ont demandé d'être observateurs à cette réunion, ce qu'on nous a refusé. Ils ont dit que c'était une rencontre entièrement privée. Ils ont discuté de la question qui m'intéressait, des avantages et des désavantages de la ratification de la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Après la réunion, un

but there is no official report of which I am aware. There may be one coming out.

As to why it is under Heritage Canada, I was told that on the 25th and the 50th anniversaries of the universal declaration, it was Heritage Canada that put out the publicity saying what a great thing it was.

With all due respect to Heritage Canada, they should not be chairing that committee. It should be Justice, or some other department that is more concerned with human rights and justice.

Senator Finestone: It was actually set up to coordinate federal and provincial action with respect to Canada's international human rights obligations. I presumed it was chaired by Justice, but the responsible federal, provincial and territorial Ministers of Justice have not met for several years. This committee meets in camera.

Mr. Allmand: They are officials. They are not ministers.

Senator Finestone: Yes, so there is no accountability. In looking at the kind of things this committee can do, would you recommend some positive actions that we could undertake to ensure that this committee is put back into place and that government legislation is vetted with an eye on the rights of people?

Mr. Allmand: Absolutely.

Senator Joyal: I have the same status as Senator Prud'homme. I just checked the list. I am not a full member.

The Chairman: For the benefit of Senator Prud'homme and any others, we have tried to open up this committee to involve as many senators as possible. Until time becomes a problem, when we may have to narrow the questioning because senators who have a vote will have to write a report, we will try to give everyone an opportunity to speak. I would encourage shorter questions and answers. Other than that, there are no restrictions and no differences. We do not operate in camera on any of our committees. We are trying to work a little differently, in the spirit of human rights. We are trying to treat all senators equally here.

Senator Joyal, it is up to you whether you wish to go now or later.

Senator Joyal: I can go now.

Mr. Allmand, I am pleased to personally welcome you here. On the comments that you made in answer to a question from Senator Finestone, many years ago there was a division within the Secretary of State calling for promotion of human rights.

The objective of that division was to study emerging rights and to try to create consensus among provinces and various groups in Canada to recognize upcoming human rights. This dates back to

des fonctionnaires fédéraux que je connais bien m'a dit en privé ce qui s'était passé, mais à ma connaissance il n'existe aucun rapport officiel. Il y en aura peut-être un qui sera publié.

Quant à la raison pour laquelle cela relève de Patrimoine Canada, on m'a dit que lors des 25^e et 50^e anniversaires de la déclaration universelle, c'est Patrimoine Canada qui a fait beaucoup de publicité en disant que c'était une excellente chose.

Avec tout le respect que je dois à Patrimoine Canada, je pense que ce ministère ne devrait pas présider ce comité. Ce devrait être le ministère de la Justice ou un autre ministère qui se préoccupe davantage des droits de la personne et de la justice.

Le sénateur Finestone: Ce comité a en fait été mis sur pied en vue de coordonner les initiatives fédérales et provinciales relativement aux obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne. J'ai présumé qu'il était présidé par le ministère de la Justice, mais les ministres compétents de la Justice aux niveaux fédéral, provincial et territorial ne se sont pas rencontrés depuis plusieurs années. Ce comité se réunit à huis clos.

M. Allmand: Mais ce sont des fonctionnaires, et pas des ministres.

Le sénateur Finestone: Oui, et ils n'ont pas de comptes à rendre. Puisque nous nous demandons ce que peut faire notre comité, pourriez-vous nous recommander des mesures à prendre et qui feraient en sorte que le comité retrouve sa place pour que les lois gouvernementales soient vérifiées en tenant compte des droits de la personne?

M. Allmand: Bien sûr.

Le sénateur Joyal: Je suis comme le sénateur Prud'homme. Je viens de vérifier la liste, et je ne suis pas un membre de plein droit du comité.

La présidente: Pour la gouverne du sénateur Prud'homme et des autres, sachez que nous voulons ouvrir notre comité pour que le plus grand nombre possible de sénateurs puissent y participer. Dans la mesure où le temps ne nous fait pas défaut et dans la mesure où nous ne sommes pas obligés de limiter les questions parce que les sénateurs membres du comité devront rédiger un rapport, nous essaierons de donner à tous la possibilité d'intervenir. Mais je vous encourage à être plus brefs dans vos questions et vos réponses. Cela mis à part, aucune autre restriction ne s'applique et je ne fais pas de différence entre vous. Nos séances ne sont jamais à huis clos. Nous voulons travailler différemment, dans un esprit de droits de la personne, et nous voulons donc traiter tous les sénateurs sur un pied d'égalité.

Sénateur Joyal, c'est à vous de décider si vous voulez intervenir maintenant ou plus tard.

Le sénateur Joyal: J'en profite donc.

Monsieur Allmand, je suis ravi de vous accueillir ici. Pour revenir à la question du sénateur Finestone, sachez qu'il y a plusieurs années, il existait au Secrétariat d'État une division s'occupant de la promotion des droits de la personne.

Cette division avait pour mandat d'étudier les nouveaux droits et de favoriser le consensus entre les provinces et les divers groupes canadiens en vue de reconnaître l'émergence de nouveaux

the period when there was a merger of various departments; that was left with Heritage Canada instead of being transferred to Justice Canada.

That being said, I wanted to add to Senator Beaudoin's comments about economic, social and political rights. I am a permanent member of the Legal and Constitutional Affairs Committee of the Senate. In regard to Senator Cohen's bill to recognize an amendment to the Canadian Human Rights Act, we voted to prevent discrimination based on social condition. We had a full debate and study here about that bill. That bill passed unanimously in the Senate. When it was sent to the House of Commons, it was blocked by an argument that the Minister of Justice was working on some amendments to the Canadian Human Rights Act. That does not solve the problem, but that is where it is so far as the Senate is concerned.

I am concerned about the organization of the work of this committee. This committee is a precedent. There has never been a permanent committee of the Senate on human rights. At this preliminary phase, what is important is to organize the work of that committee on a structured basis.

Mr. Allmand, when you were a member in the other place, you probably attended some meetings of the Public Accounts Committee, where the auditor general is always in attendance to review the various testimonies of members of the administration and to make comments, so at the end of the meeting there is a capacity to follow up on decisions.

I believe you were a member of the Official Languages Committee. You will remember that the official languages commissioner was always in attendance, not always the person of the commissioner but sometimes a representative. The commissioner played a significant role in organizing the work of the committee so that there would be progress in a structured way.

I am concerned that among the nine subjects that you have raised, some of them could be of particular assistance to this committee, especially the item that Senator Finestone mentioned, the review of conventions dealing with human rights on a five-year basis. I believe that you, or a representative of your centre, would be of assistance to this committee, depending on how it decides to structure its work.

[Translation]

I do not know what will happen to this committee in the next few months. It is important for you to take part in the work of this committee so that it can become your parliamentary wing.

[English]

Not only do you need to come to Parliament when you are called, but you need to be here on a permanent basis, so that you could contribute to this discussion and bring to our attention the results of your experience and studies and raise issues that we may have failed to see, but which are nevertheless an important part of

droits humains. Cela remonte à l'époque qui a précédé la fusion de divers ministères et cette division s'est donc retrouvée ensuite avec Patrimoine canadien plutôt que d'être envoyée au ministère de la Justice.

J'aimerais maintenant revenir aux commentaires du sénateur Beaudoin au sujet des droits économiques, sociaux et politiques. Je suis membre permanent du Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles. Lorsque le sénateur Cohen a déposé un projet de loi visant à modifier la Loi canadienne sur les droits de la personne, nous avons voté en vue d'interdire la discrimination fondée sur la condition sociale. Ce projet de loi avait fait l'objet de longs débats et d'une étude approfondie, et il a été adopté à l'unanimité au Sénat. Or, lorsqu'il a été renvoyé à la Chambre des communes, il a été bloqué là-bas, parce que l'on prétendait que la ministre de la Justice préparait des modifications à la Loi canadienne sur les droits de la personne. Cela ne résout évidemment pas le problème, mais voilà ce qui a été fait de la part du Sénat.

L'organisation des travaux de ce comité-ci me préoccupe, car ce comité-ci constitue un précédent. En effet, il n'y a jamais eu auparavant de comité permanent sénatorial sur les droits de la personne. Donc, au cours de l'étape préliminaire que nous traversons, il est important d'organiser nos travaux sur une base structurée.

Monsieur Allmand, lorsque vous étiez député, vous avez sans doute assisté à certaines réunions du Comité des comptes publics auxquelles assistait toujours le vérificateur général en vue d'entendre les divers témoignages des représentants de l'administration publique et en vue de faire des commentaires, pour qu'il soit possible pour le Parlement de faire le suivi des décisions, à la fin des réunions.

Je crois même que vous avez participé au Comité des langues officielles. Vous vous rappellerez que le commissaire aux langues officielles était toujours présent, soit en personne soit par le truchement d'un représentant. C'est parce que le commissaire jouait un rôle important dans l'organisation des travaux de ce comité et s'assurait que le progrès se faisait de façon structurée.

Parmi les neuf thèmes que vous avez mentionnés, certains pourraient être d'un intérêt particulier à notre comité, particulièrement celui qu'a relevé le sénateur Finestone, à savoir l'examen quinquennal des conventions des droits de la personne. Il me semble que vous-même, ou un représentant de votre centre, pourriez être d'une grande utilité à notre comité, tout dépendant de la façon dont il décidera de structurer ses travaux.

[Français]

Je ne sais ce qu'il adviendra de ce comité au cours des prochains mois. Il serait important que vous participiez aux délibérations de ce comité afin qu'il puisse devenir votre bras parlementaire.

[Traduction]

Il faut non seulement que vous veniez au Parlement lorsque vous y êtes convoqué, mais vous devriez y rester en permanence, de façon à contribuer à ce débat et à nous faire part du fruit de votre expérience et de vos études, en signalant les questions qui nous auraient échappé mais qui font néanmoins partie des

what needs to be dealt with. Would you be ready to do that? Do you have the capacity to do so, or would that create an additional burden that you are not in a position to take on at this point?

Mr. Allmand: That would be part of our mandate. However, if you decide to do that, I would suggest that in Canada, for domestic purposes, we have the Canadian Human Rights Commission, and Madame Falardeau-Ramsay is in charge of that. Our mandate is principally international. I note that the mandate of this committee is both human rights domestically and internationally. There is a relationship between the two.

I was on the Official Languages Committee for about 15 years, mostly through our opposition years. The various commissioners did attend, as you said. I had significant experience with that committee. I did not have as much experience with the Public Accounts Committee, but I know what you say is correct. I may not always be available. It would depend on the issues. We have experts on the various subjects to which I have referred. We have people who are expert on women's rights, indigenous rights, democratic development and so forth.

I was pleased to hear about Senator Cohen's bill. One of the recommendations of the special review committees was that a provision against discrimination on the grounds of social condition be added to the proposed amendments to the Canadian Human Rights Act. Since the election, a new bill has not been presented. Many of us have been writing to Minister McLellan asking that such a bill be brought forward.

Senator Joyal: You have mentioned that one of the major issues in dealing with terrorism is achieving balance. In your letter to the Prime Minister, you wrote about balancing the legitimate objectives that a state must pursue to fight terrorism with the actual means and tools used by government to implement those objectives. That is sometimes a difficult balance to maintain. How do you define your current role in relation to that?

Mr. Allmand: The right to life is an important right. That was massively violated in the attacks in New York and Washington. Other rights include the right to freedom of expression and the right of dissent. I could go on.

Our mandate, given by Parliament, is to defend and promote human rights as set out in international covenants. If Canada were to take measures in contravention of such a treaty that it had signed, we would speak out on that. That is our mandate. We are not experts in defence.

I am a former solicitor general. I am familiar with the balance about which you speak. I know we must take measures to combat crime. However, we should do so according to law and our Charter. Both the United States and Europe have bills of rights. If we are defending democracy and our way of life, surely we should respect those things that are part of our democracy, such as the rule of law. If you must amend laws, you amend them; you do not just break them. Some people, not necessarily governments, say we should do this or that without any reference to

problèmes à régler. Êtes-vous prêt à le faire? En avez-vous la possibilité ou serait-ce un fardeau supplémentaire que vous ne pouvez assumer actuellement?

M. Allmand: Cela fait partie de notre mandat. Mais si vous décidez de procéder ainsi, je vous signale qu'au plan intérieur, au Canada, nous avons la Commission canadienne des droits de la personne, dont s'occupe Mme Falardeau-Ramsay. Notre mandat est principalement international. J'ai remarqué que le mandat de ce comité concerne les droits de la personne aussi bien au plan intérieur qu'au plan international. Il existe du reste un rapport entre les deux.

J'ai siégé une quinzaine d'années au Comité des langues officielles, principalement pendant nos années d'opposition. Les différents commissaires ont comparu, comme vous l'avez dit. J'ai bien connu ce comité. Mon expérience a été plus limitée au Comité des comptes publics, mais je sais que ce que vous avez dit est exact. Il se peut que je ne sois pas toujours disponible. Tout dépend des questions abordées. Nous avons des experts des différents sujets dont j'ai parlé. Nous avons des experts des droits de la femme, des droits des Autochtones, du développement démocratique, etc.

Je suis heureux d'avoir entendu parler du projet de la loi du sénateur Cohen. Les comités spéciaux de révision ont recommandé l'ajout aux modifications de la Loi canadienne sur les droits de la personne d'une disposition interdisant la discrimination pour des motifs de condition sociale. Depuis les élections, il n'y a pas eu de nouveau projet de loi dans ce domaine. Nous sommes plusieurs à avoir écrit à la ministre McLellan pour lui demander de présenter un tel projet de loi.

Le sénateur Joyal: Vous dites que l'un des principaux problèmes en matière de terrorisme est d'atteindre un certain équilibre. Dans votre lettre au premier ministre, vous évoquez l'équilibre entre les objectifs légitimes d'un État qui lutte contre le terrorisme et les outils et les moyens employés par le gouvernement pour atteindre ces objectifs. Il est parfois difficile de préserver cet équilibre. Quel rôle jouez-vous actuellement dans ce domaine?

M. Allmand: Le droit à la vie est un droit fondamental, qui a été violé lors des attaques de New York et de Washington. Il y a aussi le droit à la liberté d'expression et le droit à la dissidence. Et je pourrais continuer.

Le mandat que nous a confié le Parlement consiste à défendre et à promouvoir les droits de la personne définis par les pactes internationaux. Si le Canada prenait des mesures contraires à un traité qu'il a signé, nous pourrions le dénoncer. Voilà notre mandat. Nous ne sommes pas des experts en matière de défense.

J'ai déjà été solliciteur général. Je connais bien l'équilibre dont vous parlez. Je sais qu'il faut prendre des mesures pour combattre la criminalité. Mais il faut le faire conformément au droit et à la Charte. En Europe et aux États-Unis, on a adopté des déclarations des droits. Si l'on veut défendre la démocratie et le mode de vie occidental, il faut respecter tout ce qui fait partie de la démocratie, notamment la suprématie du droit. S'il faut modifier les lois, on les modifie, mais on ne les enfreint pas. Certains prétendent — et ce ne sont pas nécessairement des gouvernements — qu'il faut

international standards on human rights, or even our own domestic standards. That would be a terrible mistake because we would look like hypocrites. First we say we are defending democracy, and then we ignore our own laws and standards. I hope there will not be the killing of innocent people. If that happens, we will be repeating what happened to the innocent people who were killed on September 11. Police forces and armies have a lot of technology, equipment and information. They should be able to accomplish their tasks without abusing human rights or the principles of our democracy.

Senator Finestone: Mr. Allmand, would you be good enough to table that letter?

Mr. Allmand: Certainly. I will provide that to the clerk.

Senator Finestone: Could you also table the document relating to the centre's involvement in Canadian human rights issues?

Mr. Allmand: Yes, I will do so.

Senator Poy: I would like to have your view, as the President of the International Centre for Human Rights and Democratic Development, on how countries uphold economic, social and cultural rights in relation to human migration. I am thinking of undocumented migrants, because in Canada one can usually apply as a political refugee, but not as an economic refugee. What is your view on that? I believe many people move for economic reasons.

Mr. Allmand: That is right. For several years, I was the critic for immigration when we were in opposition and Mr. Mulroney was the Prime Minister. We had many cases of people manufacturing grounds that would admit them, even though they were really economic refugees. As you probably know, there is an international convention on refugees and the definition of "refugee" does not include economic considerations.

There are also conventions on migrant workers and there are conventions being developed on trafficking in women and children, which is becoming a serious problem, especially with women being sold into prostitution, sexual slavery and so on. However, the area you speak of is under study.

I mentioned the areas in which we are involved. We have decided not to specialize in refugees because there are already many groups in Canada doing that. There are a number of groups, including Table de concertation in Montreal; therefore we do not specialize in it, but I have looked at that in a distant sort of way. It must be dealt with, but I have no answers for the honourable senator at this point.

Senator Poy: I do not know whether any legal counsel for refugee applicants have ever used economic reasons by stating that their clients are economic refugees.

Mr. Allmand: It would not work because Canadian law and the international convention do not provide for economic refugees. The only thing that could be done, and I think Canada does this, is

faire ceci ou cela sans se soucier des normes internationales sur les droits de la personne, ou même à nos propres normes intérieures. Ce serait une grave erreur, car nous aurions l'air hypocrite. Nous disons que nous défendons la démocratie, puis nous faisons fi de nos propres lois et normes. J'espère qu'on ne va pas tuer des innocents. Sinon, on va faire d'autres victimes innocentes comme celles qui ont été tuées le 11 septembre. La police et l'armée disposent de moyens technologiques, de matériel et de renseignements. Elles devraient pouvoir remplir leur mission sans porter atteinte aux droits de la personne ni aux principes de notre démocratie.

Le sénateur Finestone: Monsieur Allmand, auriez-vous l'amabilité de déposer cette lettre?

M. Allmand: Certainement. Je vais la remettre au greffier.

Le sénateur Finestone: Pourriez-vous également déposer le document concernant la participation du centre aux questions canadiennes de droits de la personne?

M. Allmand: Oui, je n'y manquerai pas.

Le sénateur Poy: J'aimerais que, en tant que président du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, vous me disiez comment les pays considèrent les droits économiques, sociaux et culturels par rapport aux migrations humaines. Je pense en particulier aux migrants sans papiers, car au Canada, on peut généralement revendiquer le statut de réfugié politique, mais non pas celui de réfugié économique. Qu'en pensez-vous? Je crois qu'il y a beaucoup de migration due à des motifs économiques.

M. Allmand: C'est exact. Pendant plusieurs années, j'ai été le porte-parole de l'opposition en matière d'immigration du temps où M. Mulroney était premier ministre. Nous avons vu de nombreux cas de personnes invoquant de faux motifs pour se faire admettre et qui étaient en réalité des réfugiés économiques. Comme vous le savez sans doute, il existe une convention internationale sur les réfugiés, dont la définition du «réfugié» exclut les considérations économiques.

Il existe aussi des conventions sur les travailleurs migrants ainsi que sur le trafic de femmes et d'enfants, qui commence à poser un sérieux problème, particulièrement dans le cas des femmes vendues pour la prostitution, l'esclavage sexuel, etc. Cependant, le sujet dont vous parlez est encore à l'étude.

J'ai signalé les domaines dans lesquels nous intervenons. Nous avons décidé de ne pas nous spécialiser sur la question des réfugiés, car il existe déjà au Canada de nombreux groupes qui s'en occupent, comme la Table de concertation de Montréal; nous ne voulons donc pas nous spécialiser dans ce domaine, mais je l'ai quand même étudié dans ses grandes lignes. C'est un problème dont il faut s'occuper, mais je n'ai pas de réponse à vous soumettre pour l'instant.

Le sénateur Poy: Je ne sais pas si des avocats de revendicateurs ont déjà invoqué des motifs économiques en disant que leurs clients étaient des réfugiés économiques.

M. Allmand: Cela ne donnerait rien, car la législation canadienne et la convention internationale ne reconnaissent pas les réfugiés économiques. Au Canada, une fois qu'un réfugié passe la

once refugees are here, they are entitled to certain care. We do not let them starve to death. If you were to apply the international conventions whereby people have the right to food, health care and housing, the first answer, of course, would be more substantial development programs so people do not need to move for economic reasons. I have appeared before committees in the House of Commons on that subject because Canada, under Mr. Pearson and up until 1984, had nearly approached spending .07 per cent of GDP on development. From about the middle 1980s, we began to slip backwards and our development aid assistance as a percentage of GDP has gone down and is currently quite low. Last year, there were measures introduced in the budget to turn that around and start putting more money into international development.

I have been in refugee camps in many parts of the world, such as in El Salvador, the Palestinian territories, Gaza, Burma, and Pakistan, with 2 million Afghani refugees. Most of those refugees would like to go back to their homes and live in peace and have enough to eat. Most people do not want to be uprooted and moved to another part of the world. They want to live in their own homes, they want enough to eat for themselves and their families, and they want a job. Perhaps we should concentrate on those things. I do not know how to solve the problem of economic refugees.

[Translation]

Senator Prud'homme: You said that in the final communiqué issued after the meeting in Durban, only 7 paragraphs out of 400 —

Mr. Allmand: Out of 443, but that was the first document, not the final statement.

Senator Prud'homme: Right. It is deplorable that in Canada we heard about the Palestinian issue in only seven paragraphs. The Government of Canada objected to only four of them.

[English]

I am of the opinion that the conference was hijacked by some groups in Canada who did everything in their power to see us leave. I want to be on record as saying I am thankful for the NGOs, and the sanity of the government up to the last minute. I know there was strong debate within the conference and within the Canadian delegation in private, because I checked my facts. I am very proud of the role played by the NGOs on other questions, that reason prevailed, and that Canada did not join the United States and Israel in leaving the conference.

The second point is that everyone these days is talking about terrorism. For 30 years I have been involved in the International Parliamentary Union, which is now under different direction here in Canada. No one has ever come to a satisfactory definition of the word "terrorism." This is troubling, because it is becoming a useful word for people to hide behind. It is a word that many governments will hide behind in order to attack any groups who disagree with them.

frontière, il a droit à certains soins. On ne le laisse pas mourir de faim. Si on appliquait les conventions internationales qui confèrent à chaque être humain le droit de s'alimenter, de se soigner et de se loger, il y aurait d'importants programmes de développement grâce auxquels les gens n'auraient plus besoin de s'expatrier pour des motifs économiques. Je suis allé en parler devant des comités de la Chambre des communes, car depuis M. Pearson jusqu'en 1984, le Canada avait presque atteint un budget de développement représentant 0,07 p. 100 de son PIB. À partir du milieu des années 80, nous avons commencé à perdre du terrain et notre programme d'aide au développement en pourcentage du PIB a constamment diminué. Ce pourcentage est très faible actuellement. L'année dernière, des mesures ont été présentées dans le budget pour renverser la tendance et financer davantage le développement international.

J'ai visité des camps de réfugiés dans diverses régions du monde, notamment au Salvador, dans les territoires palestiniens, dans la bande de Gaza, en Birmanie et au Pakistan, où l'on compte deux millions de réfugiés afghans. La plupart de ces réfugiés voudraient rentrer chez eux, vivre en paix et avoir de quoi manger. Ils ne veulent pas être déracinés ni s'établir dans une autre partie du monde. Ils veulent vivre chez eux et avoir de quoi se nourrir et nourrir leur famille; ils veulent avoir un emploi. Voilà sur quoi nous devrions mettre l'accent. Je ne sais pas comment résoudre le problème des réfugiés économiques.

[Français]

Le sénateur Prud'homme: Vous avez dit que dans le communiqué final de la réunion de Durban, seulement 7 paragraphes sur 400...

M. Allmand: Sur 443, mais il s'agit du premier document, ce n'est pas la déclaration finale.

Le sénateur Prud'homme: D'accord, il est déplorable qu'au Canada, nous n'ayons entendu parler de la question palestinienne que dans sept paragraphes. Le gouvernement du Canada ne s'est objecté qu'à quatre d'entre eux.

[Traduction]

Je considère que la conférence a été détournée par des groupes du Canada qui ont tout mis en oeuvre pour faire partir la délégation canadienne. Je tiens à remercier publiquement les ONG et le gouvernement, qui a fait preuve de bon sens jusqu'à la dernière minute. Je sais que le débat a été vif au sein de la conférence et en privé, au sein de la délégation canadienne, car j'ai vérifié mon information. Je suis fier du rôle joué par les ONG sur d'autres questions, je suis heureux que la raison ait prévalu et que le Canada n'ait pas fait cause commune avec les États-Unis et Israël en quittant la conférence.

En deuxième lieu, tout le monde parle de terrorisme ces jours-ci. Je suis membre depuis 30 ans de l'Association parlementaire internationale, qui existe actuellement au Canada sous une direction différente. Personne n'a jamais trouvé une définition satisfaisante du mot «terrorisme». C'est bien dommage, car certains s'en servent aujourd'hui pour se cacher. Des gouvernements se cachent derrière ce mot pour s'en prendre à des groupes de citoyens qui les contestent.

You have said that we should try to understand the human rights abuses of today. I agree with one of my colleagues who said that the terrorists of tomorrow are the children of the refugee camps of today. I will accept that.

I know that your institution is of strong character. You are appointed for a long term, so you have independence. Do you see it as part of your mandate to search for and find the roots of the difficulties we are in today? You mentioned that word in your statement, and it is something on which I will elaborate later.

Can your institute be of assistance to parliamentarians who would not be afraid to go a little deeper into the search for more sanity in the world by addressing the real question? It seems that Parliament, and the press, which is being more and more controlled, unfortunately, are being pushed not to find any links. That which happened in New York came from another planet. To me, it is the ultimate culmination of problems that we may not have addressed in the past.

I want to thank you for being one of those whose intervention brought sanity to the Canadian delegation, for remaining to the very end in Africa. That you did so is a testimony to the institute that you lead.

Mr. Allmand: Senator, I do not think it is correct to say that this world conference of over 10,000 people was hijacked by a Canadian group.

Senator Prud'homme: Thank you for that correction. I meant that that was the perception from here, because that is all we heard about.

Mr. Allmand: As politicians, many of you are aware that if there are 50 things happening at a conference and one is controversial, the media will ignore 49 and spend all their time on one. It is true that there were people carrying signs that were incitements to hatred. If there are problems with human rights in the Palestinian territories, you deal with those, but you do not incite any other group to hatred. You try to resolve the problems.

You and I have visited refugee camps, and it is true that there are serious problems in those camps, but no matter how bad something is, there has to be a positive solution that does not involve killing others. I say that to every side.

It was not reported, but although there were some extremists in Durban carrying signs that were incitements to hatred, it was wonderful to see a group of young people from Peace Now singing and dancing with both Palestinian and Israeli flags. One of my old and good friends from the House of Commons became upset with a group of Hasidic rabbis from Brooklyn marching with the Palestinians and saying "Down with Israel." People did not understand that. Of course, the press followed the Hasidic rabbis, with their black hats, long curls and black suits, saying "What is this? These are Jewish rabbis against Israel?" Of course the theology behind that had to be explained.

Vous avez dit qu'il fallait essayer de comprendre les atteintes actuelles aux droits de la personne. Je suis d'accord avec l'un de mes collègues qui a dit que les terroristes de demain sont les enfants des camps de réfugiés actuels. C'est bien mon avis.

Je sais que l'institution à laquelle vous appartenez a une forte personnalité. Vous êtes nommé pour longtemps, ce qui vous donne de l'indépendance. Pensez-vous qu'aux termes de votre mandat, il vous incombe de chercher la racine des difficultés auxquelles nous sommes confrontés aujourd'hui? Vous avez utilisé cette formulation dans votre exposé et j'y reviendrai par la suite.

Votre institut peut-il aider des parlementaires qui n'hésiteraient pas à approfondir les choses pour retrouver un peu de bon sens en posant les vraies questions? On dirait que le Parlement et la presse, qui malheureusement est de plus en plus étroitement contrôlée, sont incités à ne pas trouver le moindre rapport entre les événements. Ce qui s'est passé à New York vient d'une autre planète. Pour moi, c'est l'aboutissement ultime de problèmes antérieurs que nous n'avons pas réglés.

Je tiens à vous remercier d'avoir été parmi ceux qui sont intervenus pour ramener la délégation canadienne à la raison et pour qu'elle reste en Afrique jusqu'à la fin de la conférence. Votre action honore l'institut que vous dirigez.

M. Allmand: Sénateur, je ne pense pas qu'on puisse dire que cette conférence internationale de plus de 10 000 personnes ait été détournée par un groupe canadien.

Le sénateur Prud'homme: Merci de ce rectificatif. Je voulais dire que c'est l'impression qu'on a eue d'ici, parce qu'on ne nous a pas parlé d'autre chose.

M. Allmand: Vous savez sans doute, puisque vous êtes en politique, que si 50 événements se produisent au cours d'une conférence et qu'un seul d'entre eux prête à controverse, les journalistes passeront sous silence les 49 autres pour consacrer tout leur temps à celui-là. Il est vrai qu'on a vu des gens dont les pancartes comportaient des incitations à la haine. S'il y a des problèmes de droits de la personne dans les territoires palestiniens, il faut les régler, sans pour autant faire de l'incitation à la haine. Il faut essayer de résoudre les problèmes.

Comme moi, vous avez visité des camps de réfugié et il est vrai que de graves problèmes s'y posent, mais quelle que soit la situation, il faut y apporter une solution positive ne comportant aucune perte de vie. Voilà ce que je dis aux uns et aux autres.

Les journalistes n'en ont pas parlé, mais à côté des quelques extrémistes qui brandissaient des pancartes d'incitation à la haine, il était réjouissant de voir à Durban des jeunes gens du groupe «La paix maintenant» qui chantaient et dansaient avec des drapeaux palestiniens et israéliens. Un de mes bons amis de la Chambre des communes a été choqué de voir un groupe de rabbins hassidiques de Brooklyn qui défilaient avec des Palestiniens en scandant «À bas Israël». Les gens ne comprenaient pas. Évidemment, les journalistes ont suivi les rabbins hassidiques, avec leurs chapeaux noirs, leurs bouclettes et leurs costumes noirs, en disant: «Qu'est-ce que c'est? Des rabbins qui sont contre Israël?» Évidemment, il faut expliquer les considérations théologiques qui les amènent à agir ainsi.

There are some very serious problems and we must address their causes. You cannot justify terrorism, but if you really want security in the world, although you can build walls and maintain armies and police forces, it would be wise to address solutions to the causes.

It is the same with any kind of crime. When I was solicitor general, I said that we could have more prisons and more police, but unless we tackled the causes of crime, be it through better family crisis intervention or treatment for drug and alcohol addiction and psychiatric illness, the problems would remain. The same is true internationally.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: You say that free trade at the expense of our rights is too high a price to pay. Most of the protestors at the Summit of the Americas in Quebec City and at the Summit in Genoa, Italy, were young people. They fear that government leaders are restricting their rights. Can you explain why they react in this way?

[English]

Mr. Allmand: Prior to the government convention, there was a five-day NGO forum with 2,000 to 3,000 people from all over the Americas. It was carried on peacefully and quietly. There were 10 commissions dealing with the impact of human rights on the environment, labour standards, health and so on. We heard from experts, many of them middle aged like myself, and came out with reports on many of these issues.

We must make it clear that those of us who were there to "protest" are not opposed to trade or globalization. We are opposed to the development of trade treaties that do not recognize other treaties that we have signed and that carry on trade without any reference to international human rights and environmental treaties. Mr. Pettigrew himself said there must be cohesion. A country cannot one day sign treaties on human rights, and the next day sign treaties on the FTAA and the WTO and say that they have nothing to do with each other. When you ratify treaties, they must all be read together. Consequently, you cannot ignore human rights and international law simply because of a WTO treaty or a potential trade treaty in the Americas. That is our argument. We are saying that what applies in Canada should apply internationally. We have promoted trade and business in Canada for many years, but subject to our Charter of Rights. Any law on banking or commerce is subject to our Charter of Rights, and we have a very successful business community in Canada.

The problem with trade agreements that do not have minimum standards is that companies can leave Canada and set up in the Maquiladora Corridor of Mexico, where they outlaw trade unions and have no environmental standards. Therefore, there is pressure on Canada to lower those standards in order to keep those

De très sérieux problèmes se posent, et il faut en analyser les causes. On ne peut justifier le terrorisme, mais si l'on veut assurer la sécurité à l'échelle planétaire, on peut évidemment construire des murs et faire intervenir les armées et les corps policiers, mais il serait bon de s'en prendre à l'origine des problèmes.

Il en va de même de toutes les formes de criminalité. Lorsque j'étais solliciteur général, j'ai dit qu'on pouvait toujours construire de nouvelles prisons et augmenter les effectifs de police, mais qu'à défaut de s'en prendre aux causes de la criminalité, que ce soit par de meilleurs services d'intervention auprès des familles en crise ou de meilleurs services de traitement de la toxicomanie et de l'alcoolisme, les problèmes resteraient entiers. Il en va de même à l'échelle internationale.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Vous dites que le libre-échange au prix de nos droits, c'est trop cher. La grande majorité de gens qui protestaient au Sommet des Amériques, à Québec, ainsi qu'au Sommet de Gênes, en Italie, étaient des jeunes. Ces jeunes gens craignent que les dirigeants gouvernementaux limitent leurs droits. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi ils réagissent de cette façon?

[Traduction]

M. Allmand: Avant la réunion des gouvernements, il y a eu un forum des ONG de cinq jours réunissant de 2 000 à 3 000 personnes de tous les pays des Amériques. Le tout s'est déroulé paisiblement, dans le calme. On a formé dix commissions qui ont traité de l'effet des droits de la personne sur l'environnement, les normes du travail, la santé, etc. Nous avons entendu des experts, parfois d'un certain âge comme moi, qui nous ont présenté des rapports sur toutes ces questions.

Je dois préciser que ceux d'entre nous qui étaient là en tant que protestataires n'étaient pas opposés au commerce ni à la mondialisation. Nous nous opposons à l'adoption de traités commerciaux qui ne tiendraient pas compte des autres traités déjà signés et qui imposeraient des échanges commerciaux sans faire référence aux traités internationaux sur les droits de la personne et sur l'environnement. M. Pettigrew et moi-même avons dit qu'il fallait être cohérent. Un pays ne peut pas signer un jour des traités sur les droits de la personne et signer le lendemain des traités sur la ZLEA et sur l'OMC en disant qu'il n'y a aucun rapport entre les uns et les autres. Les traités ratifiés doivent être considérés globalement. Par conséquent, on ne peut tirer un trait sur les droits de la personne et sur le droit international à cause d'un traité sur l'OMC ou d'un traité commercial des Amériques. Voilà notre argument. Et nous affirmons que ce qui s'applique au Canada devrait s'appliquer au niveau international. Au Canada, on favorise le commerce et les affaires depuis des années, mais sous réserve de notre Charte des droits et libertés. La législation bancaire et commerciale est assujettie à notre charte, ce qui n'empêche pas le milieu canadien des affaires de prospérer.

Les ententes commerciales qui ne comportent pas de normes minimales posent un problème, car les sociétés peuvent quitter le Canada et s'établir dans les maquiladoras du Mexique, où les syndicats sont interdits et les normes environnementales, inconnues. Le Canada est donc incité à atténuer ses normes pour

companies here. Within the trade zone there must be, not Canadian standards, because they are too high for some of those countries, but internationally recognized standards. The American Convention on Human Rights has been ratified by 27 of the 34 American countries. Those are the standards that should apply.

The example I gave was the right to free collective bargaining and to form a union. Even though in El Salvador or Honduras they bargain and agree to a wage that is much lower than the Canadian wage, at least it is freely arrived at and the Canadian labour unions cannot complain. They can complain if trade unions are not allowed and a Canadian company manufactures shirts for \$2 and sells them for \$45 in Canada while breaking conventions that those countries have ratified.

We have told the people who were trying to prevent the governments from meeting that the universal declaration talks about the right of peaceful assembly. That applies to governments as well as to NGOs. If you try to prevent governments from meeting, some day, skinheads or reactionaries will try to close our meetings. Using the example of the meeting of 2,000 to 3,000 from NGOs the preceding week, what would have happened if a group of neo Nazis had tried to prevent that? We would say that was wrong, that we have the right the meet. Governments have the right to meet too. We have the right to protest, but not to prevent the meeting from taking place.

The Chairman: There are many more questions for you. Perhaps we will have another opportunity to ask them. I have one. Since the centre has been set up, and you are obliged to report to Parliament, could you reply in writing as to whether you have had any formal discussion and dialogue before the House of Commons or the Senate or any particular committee within the 11 years that the committee has existed? Also, would it be valuable to have direct access either to the chamber or to this committee on an annual basis after you file your report? I will leave that for you to ponder and reply when you can.

Mr. Allmand: That is easy to answer. I will do that within a week.

The Chairman: Thank you for coming here this evening and staying past the time we indicated to you.

With us next is Professor Stephen Toope. Professor Toope, your name came to us quickly when this committee was formed. It was stated that you would be invaluable in helping us frame what we should embark on in our coming studies. This is the initial phase of our study, to determine how we can best work towards reviewing the machinery of government and looking at ways and means that parliamentarians and government can use to strengthen the machinery, and our obligations under international and national human rights. We have had the benefit of your papers in an initial package of material forwarded to all members and your excellent paper that was filed with us for the purposes of this committee. I leave you to your opening remarks, following which we will have some questions for you.

que les sociétés ne partent pas. Dans une zone de libre-échange, il faut des normes, non pas les normes canadiennes parce qu'elles sont trop élevées pour certains de nos partenaires, mais des normes reconnues au niveau international. La Convention américaine relative aux droits de l'homme a été ratifiée par 27 des 34 pays des Amériques. Ce sont les normes de cette convention qu'il faudrait appliquer.

L'exemple que j'ai évoqué concernait le droit à la négociation collective et la liberté syndicale. Même si au Salvador ou au Honduras, on peut négocier et convenir d'un barème salarial bien inférieur à celui du Canada, on le fait du moins librement et les syndicats canadiens ne peuvent pas s'en plaindre. Par contre, ils peuvent se plaindre si la liberté syndicale n'est pas reconnue et si une société canadienne fabrique pour deux dollars des chemises qu'elle revend 45 \$ au Canada tout en enfreignant les conventions ratifiées par le pays où elle s'est établie.

À ceux qui essayaient d'empêcher les gouvernements de se réunir, nous avons dit que la Déclaration universelle mentionne le droit de se réunir paisiblement, qui s'applique aux gouvernements aussi bien qu'aux ONG. Si on essaie d'empêcher les gouvernements de se réunir, on verra un jour des skinheads ou des réactionnaires essayer de faire obstacle à nos réunions. Que se serait-il passé si un groupe de néo-nazis avait essayé d'empêcher les 2 000 ou 3 000 délégués des ONG de se réunir la semaine précédente? Nous aurions protesté en affirmant que nous avions le droit de nous réunir. Les gouvernements en ont le droit également. On peut protester, mais pas empêcher la tenue d'une réunion.

La présidente: Nous avons bien d'autres questions à vous soumettre. Peut-être aurons-nous l'occasion de le faire une autre fois. J'ai moi-même une question. Depuis la constitution du centre, comme vous êtes obligés de faire rapport au Parlement, pourriez-vous nous indiquer par écrit si vous avez participé officiellement à un dialogue à la Chambre des communes, au Sénat ou en comité au cours des 11 ans d'existence du centre? Par ailleurs, aimeriez-vous avoir automatiquement accès chaque année au Sénat ou à ce comité après le dépôt de votre rapport? Je vous laisse y réfléchir; vous répondrez quand vous serez prêt.

M. Allmand: Ce sera facile. Je vous répondrai d'ici une semaine.

La présidente: Merci d'être venu ici ce soir et d'être resté après l'heure que nous vous avions indiquée.

Nous accueillons également M. Stephen Toope, dont le nom nous a été indiqué peu de temps après la formation du comité. On nous a dit que vous pourriez nous aider à définir la portée de nos études futures. Nous en sommes à l'étape préliminaire; il s'agit de déterminer comment nous devons procéder pour examiner les mécanismes du gouvernement et trouver les méthodes d'intervention qui permettront aux parlementaires et au gouvernement d'honorer les obligations nationales et internationales du Canada en matière de droits de la personne. Nous avons pu consulter vos documents qui ont déjà été distribués à tous les membres du comité ainsi que l'excellente étude que vous nous avez adressée pour la présente séance. Je vous cède la parole pour votre exposé, puis nous vous poserons des questions.

[Translation]

Dr. Stephen J. Toope, Professor, Faculty of Law, McGill University: I would like to thank you for your invitation. I am very pleased to be here today.

[English]

I think I have been asked to speak here primarily because I have been working quite a lot recently on the interplay between international human rights law and domestic law. Given the events of September 11, and subsequently, one could imagine that this is a bit like discussing minor issues, like fiddling while Rome burns. However, exactly the opposite is true. Mr. Allmand's comments point us somewhat in that direction. We are in a period where there is no greater moment of need than to reflect carefully upon Canada's human rights commitments and their implications both for domestic law and for the international actions of the Canadian government.

In 1958, Ivan Rand, a member of the Supreme Court, argued that, "It is obvious that the life of every state is under the swift transformation of these days, becoming deeply implicated with that of the others in a *de facto* society of nations."

Since then, that observation has become more and more true, especially in the area of international human rights law, which increasingly binds together civil society around the world, even as it creates both tension and points of connection for governments. Canada has a strong record in the promotion and protection of human rights, but we are nonetheless failing to be the best that we can be, in part because we are very confused in Canada about the interrelationship between international human rights law and Canadian law. That will be the focus of my comments.

I wish to situate those comments for a moment in the 1999 decision of the Supreme Court of Canada in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*. Justice L'Heureux-Dubé, writing for the majority, asserted that: "the values reflected in international human rights law may help inform the contextual approach to statutory interpretation and judicial review."

In saying this, she was picking up on some work that had been started by then chief justice Dickson, where he argued that, at least in relation to the Charter of Rights and Freedoms, international law would provide what he called "a relevant and persuasive source" for interpretation of the Charter.

In the *Baker* case, that was taken even further and the Supreme Court of Canada declared that international human rights law would be relevant not only in interpreting legislation, but also in shaping administrative discretion. Most recently, in a case called *Spraytech*, the court has gone one step further and said that, even for the purpose of municipal regulation — in that case, the regulation of pesticides — international law would have weight in understanding the delegated authority of municipal governments within the framework of Canadian constitutional law. These are dramatic developments and worthy of attention.

[Français]

M. Stephen J. Toope, professeur, Faculté de droit, Université McGill: J'aimerais vous remercier de votre invitation. Il me fait grand plaisir d'être ici aujourd'hui.

[Traduction]

Je pense que vous m'avez invité principalement parce que j'ai beaucoup travaillé, récemment, sur l'interaction entre les législations internationales et nationales en matière de droits de la personne. Compte tenu des événements survenus le 11 septembre et par la suite, on peut avoir l'impression qu'il s'agit là de questions mineures, et qu'on fait de la musique pendant que Rome brûle. Or, c'est tout le contraire. Les commentaires de M. Allmand sont révélateurs à cet égard. Nous vivons une époque où il est impératif de réfléchir soigneusement aux engagements du Canada en matière de droits de la personne et à leurs conséquences tant pour la législation intérieure que pour l'action internationale du gouvernement canadien.

En 1958, le juge Ivan Rand de la Cour suprême a dit que chaque État connaissait alors des transformations rapides et voyait sa destinée s'associer à celle des autres dans un genre de société des nations de facto.

Depuis lors, le bien-fondé de cette affirmation n'a fait que se renforcer, en particulier dans le domaine des droits de la personne au niveau international, qui cimente progressivement la société civile dans le monde entier, même lorsqu'il crée des tensions et des points de contact entre gouvernements. Le Canada est reconnu comme un pays promoteur et protecteur des droits de la personne, mais nous pourrions encore faire mieux, notamment parce que les relations entre les législations internationales et canadiennes en matière de droits de la personne nous semblent encore confuses. C'est donc à ces relations que je vais consacrer mon exposé.

J'évoquerai tout d'abord l'arrêt *Baker c. ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*, rendu par la Cour suprême en 1999. S'exprimant au nom de la majorité, le juge L'Heureux-Dubé affirmait: «Les valeurs exprimées dans le droit international des droits de la personne peuvent, toutefois, être prises en compte dans l'approche contextuelle de l'interprétation des lois et en matière de contrôle judiciaire.»

Elle reprenait ainsi les propos énoncés par le juge en chef Dickson qui prétendait qu'en ce qui concerne la Charte des droits et libertés, le droit international fournissait ce qu'il appelait «une source pertinente et convaincante» aux fins de l'interprétation de la Charte.

Dans l'arrêt *Baker*, cette affirmation s'est précisée et la Cour suprême du Canada a déclaré que le droit international des droits de la personne était pertinent non seulement pour interpréter la législation, mais aussi pour infléchir les pouvoirs discrétionnaires de l'administration. Plus récemment, dans l'arrêt *Spraytech*, la Cour est allée encore plus loin en déclarant que même aux fins de la réglementation municipale — en l'occurrence, la réglementation concernant les pesticides —, le droit international pouvait être invoqué pour analyser les pouvoirs délégués aux autorités municipales dans le cadre du droit constitutionnel canadien. C'est là une évolution remarquable, qui mérite notre attention.

All of us tell the story of international law in Canada: refugee claimants, anyone who invokes an internationally recognized right, every lawyer who argues about international sources of law, and every environmentalist who speaks about sustainable development or precaution. This all represents the impact of international law on Canada. There are two formal actors that I want to focus on for a moment, namely, the legislature, especially Parliament, and the courts.

A few basic propositions are worth repeating. It is trite law that international treaties are not self-executing in Canada. Our dualist constitutional framework requires the transformation of treaties by legislative action within the strictures of the powers in sections 91 and 92 of the Constitution Act, 1867. However, like most so-called "trite law" this actually masks as much as it reveals, as I hope to demonstrate. Aside from treaties, if one tries to imagine the relationship between customary law, international custom and Canadian law, there is really no clarity whatsoever. It is not even possible to state a trite conclusion. The status is confused or incoherent rather than trite. Let us think for a moment about the status within domestic law of treaties that Canada has ratified. There is, of course, no dispute that the power to conclude treaties is vested in the Governor General as delegated authority under the Royal Prerogative, but as was stated many years ago in the Supreme Court, in the absence of a constitutional provision declaring a treaty to be the law of the state, legislative transformation of the international obligation is required. With the continued vitality of the *Labour Conventions* case, we know that transformation must take place within the jurisdictional confines of the Constitution Act. Unlike in Australia, there is no federal implementation treaty power. The problem, then, is what constitutes transformation? What must happen for a ratified treaty to become Canadian law? Well, here the story becomes complex and the courts come into play.

In the narrow sense, transformation can be an explicit legislative act through which Parliament, or the provincial legislature, adopts the treaty and implements it within Canadian law. Even with that understanding, however, practice is diverse. A treaty text could be transformed directly by reproducing all or part of the treaty within a statute, either in its body or a schedule. Alternatively, a preambular statement may indicate that a given piece of legislation is being passed to fulfil treaty commitments.

Less direct and more problematic is the common Canadian practice of inferred implementation, or transformation through the enactment of new legislation or the amendment of existing legislation. Whether that kind of inferred transformation is real transformation is a difficult question, and one that is giving rise to interpretative problems in our courts.

Tout le monde invoque le droit international au Canada: ceux qui revendiquent le statut de réfugié, tous ceux qui invoquent un droit reconnu internationalement, tous les avocats qui invoquent les sources internationales du droit et tous les écologistes qui parlent de développement durable ou de principe de précaution. Dans tous ces domaines, on voit l'effet du droit international au Canada. Pour un instant, j'aimerais porter mon attention sur deux protagonistes essentiels, à savoir l'ordre législatif, en particulier le Parlement canadien, et les tribunaux.

D'abord, il est utile de répéter quelques idées de base. Il est bien établi en droit que les traités internationaux n'ont pas force obligatoire directe au Canada. La dualité de notre cadre constitutionnel exige la mise en oeuvre des traités par voie législative dans le respect des champs de compétence énoncés aux articles 91 et 92 de la Loi constitutionnelle de 1867. Toutefois, comme la plupart des principes du droit dits «élémentaires», ce principe masque les choses autant qu'il les révèle, du moins c'est ce que j'espère établir ici. Outre les traités, si l'on essaie de concevoir la relation entre le droit coutumier, l'usage international et le droit national canadien, il n'y a aucune clarté. Il n'est même pas possible de tirer une conclusion de droit constant. L'état des choses est non pas bien établi en droit, mais plutôt confus et incohérent. Examinons un instant le statut des traités ratifiés par le Canada selon notre droit national. Bien sûr, tout le monde reconnaît que le pouvoir de conclure des traités appartient au gouverneur général, conformément à l'autorité que lui confère la prérogative royale. Mais, comme la Cour suprême l'a établi il y a de nombreuses années, en l'absence d'une disposition constitutionnelle déclarant qu'un traité a force de loi au pays, il faut procéder à une mise en oeuvre législative de l'obligation internationale en question. Le *Renvoi sur les conventions de travail* étant encore bien vivant, nous savons que la mise en oeuvre doit se faire à l'intérieur des sphères de compétence définies par la loi constitutionnelle. À la différence de l'Australie, il n'existe pas ici de pouvoir fédéral de mise en oeuvre des traités. Dès lors, la question qui se pose est la suivante: qu'est-ce qui constitue la mise en oeuvre? Que doit-il se produire pour qu'un traité ratifié devienne loi au Canada? C'est ici que l'histoire devient plus complexe et que les tribunaux ont un rôle à jouer.

Au sens strict, la mise en oeuvre peut se faire par le moyen d'une loi expresse aux termes de laquelle le Parlement ou l'assemblée législative provinciale adopte le traité et le met en oeuvre en l'intégrant à la législation canadienne. Même si l'on reconnaît ce principe, la pratique varie néanmoins. La mise en oeuvre peut être effectuée en reproduisant le traité en tout ou en partie à l'intérieur d'une loi, soit dans son dispositif ou en annexe. L'autre méthode passe par un préambule qui peut affirmer que la loi en question est adoptée pour remplir des obligations contractées en vertu d'un traité.

La pratique qui a communément cours au Canada est moins directe et plus problématique: il s'agit de la mise en oeuvre présumée, ou mise en oeuvre par le moyen de l'adoption ou de la modification d'une loi. La question de savoir si ce type de mise en oeuvre présumée constitue une mise en oeuvre réelle est difficile, et soulève des problèmes d'interprétation dans les tribunaux.

What happens when the argument is made a little more extenuated, and it is said that the provisions of a particular treaty reflect law that Canada has already passed? This is often said to be the case for human rights obligations.

Parliament has often left the status of Canadian human rights obligations unclear. I ask whether this is intentional or whether it is mere sloppiness. Your committee could well address that issue.

Courts have traditionally attempted to deal with these uncertainties concerning statutory transformation by invoking judicially crafted interpretative presumptions. The first presumption is that if the statute is read as transforming a treaty, a court should have reference to the treaty to interpret the statute. This is a reverse reference-out. The statute refers to the treaty and then the treaty is used to interpret the statute. In practice, that has meant that the interpretation will depend upon the court's understanding of Article 31 and Article 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, which is notoriously difficult.

Other presumptions are more important when the status of treaty transformation is less clear, where no statement has been made. There, Canadian courts have had to rely on flexible presumptions such that in interpreting Canadian statute, one should presume that a legislature intended to act in conformity with Canada's international obligations, or alternatively phrased, that a court should strive to interpret a provision so as to be consistent with international law.

That latter presumption has been widely invoked in cases under the Charter of Rights and Freedoms, which makes sense, because the Charter nowhere expressly states that it is transforming international treaty commitments. Vague presumptions are all that have been available to our courts. This has been a notable challenge for anybody trying to argue, for example, that the Charter somehow transforms Canada's obligations under international covenants on economic, social and cultural rights. That has been a particular difficulty.

In relation to the Charter, there has been a more positive statement by the Supreme Court. As I said earlier, Chief Justice Dickson said that the Charter should be interpreted in the spirit of international human rights law, so that human rights law should always form an interpretative context that would be relevant and persuasive. That has been particularly powerful in interpreting Section 1 of the Canadian Charter, which is concerned with any limitations upon the rights contained therein.

However, I want to suggest that when Chief Justice Dickson first made these arguments in 1987, during what was actually a trilogy of labour cases, he had tried to introduce an important distinction between general human rights law, which he said would be a context for interpretation of the Charter, and Canada's specific human rights commitments in treaties to which it was a

Que se produit-il lorsque l'on modère quelque peu la portée de l'argument et que l'on affirme que les dispositions d'un traité reflètent une loi déjà adoptée au Canada? Dans le cas des obligations en matière de droits de la personne, c'est souvent ce que l'on affirme.

Souvent, le Parlement a laissé l'ambiguïté planer sur le statut des obligations canadiennes en matière de droits de la personne. Je vous demande si cela est fait à dessein ou par simple négligence. Votre comité pourrait très bien se pencher là-dessus.

En règle générale, les tribunaux ont essayé de trancher ces incertitudes sur l'intégration des traités en invoquant des présomptions interprétatives de nature juridique. La première présomption est celle-ci: si la loi est interprétée comme étant la mise en oeuvre d'un traité, le tribunal devrait avoir recours au traité pour interpréter la loi. On parle alors d'une référence biunivoque. La loi renvoie au traité, puis on utilise le traité pour interpréter la loi. En pratique, cela signifie que l'interprétation dépend de la lecture que fait le tribunal des articles 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, texte reconnu pour sa difficulté.

Lorsque le statut de la mise en oeuvre est moins clair, dans les cas où aucune déclaration n'a été faite, d'autres présomptions sont plus importantes. Dans de tels cas, les tribunaux canadiens ont dû se fonder sur des présomptions souples voulant que, en interprétant les lois canadiennes, le tribunal présume que les législateurs avaient l'intention de se conformer aux obligations internationales du Canada. En d'autres mots, le tribunal devrait s'efforcer d'interpréter une disposition de façon à assurer la cohérence avec le droit international.

Cette dernière présomption a été fréquemment invoquée dans les contestations fondées sur la Charte des droits et libertés, ce qui est logique, parce que la Charte ne stipule pas expressément le fait qu'elle constitue une mise en oeuvre d'engagements en vertu de traités internationaux. Les vagues présomptions sont les seuls outils dont disposent nos tribunaux. Cela pose un défi de taille pour toute personne soutenant, par exemple, que la Charte constitue une forme d'intégration des obligations du Canada en vertu des pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels. C'est un problème qui s'est avéré particulièrement difficile.

Dans le cas de la Charte, la Cour suprême s'est prononcée d'une manière plus positive. Comme je l'ai déjà dit, le juge en chef Dixon a statué que la Charte devrait être interprétée dans l'esprit du droit international en matière de droits de la personne, de telle sorte que ce droit devrait toujours constituer un contexte interprétatif pertinent et convaincant. Cette décision a eu un effet particulièrement marqué sur l'interprétation de l'article 1 de la Charte canadienne, où il est question des restrictions possibles des droits énumérés dans la Charte.

Toutefois, quand le juge en chef Dixon a fait ses remarques pour la première fois en 1987, dans le cadre d'une trilogie d'affaires relatives au droit du travail, il avait essayé d'établir une distinction importante entre le droit international en matière de droits de la personne, qui devrait constituer un contexte interprétatif pour la Charte, et les obligations précises du Canada

party, which would serve as the benchmark for Charter rights. It would not be a vague context, but a test of the rights. The Charter should be presumed, he suggested, to grant protection “at least as great” as that afforded by Canada’s treaty obligations.

In my view, the court has, sadly, ignored this distinction and I think it has become a major problem, not only in Charter cases, but also in all cases where the Supreme Court invokes international law. The court invokes international law generally as well as cumulatively, but it does not carefully analyze Canada’s obligations within international law.

When we fail to uphold our obligations, we tell a story that undermines the respect for law internationally, which today is perhaps a very important thing for us all to be thinking about.

The interpretative presumptions that the Supreme Court and other courts have articulated have not proved to be adequate in dealing with the uncertainty caused by the practices of various legislatures and governments in treaty transformation.

Here I reach the heart of that to which I want to speak.

I do not blame the courts for their failures. How can they deal cogently with utterly inconsistent practice, and even, I would suggest, some open hypocrisy. The problem is pointed out clearly by the case of treaties ratified by Canada but untransformed, ones that have never been expressly transformed into Canadian law.

This governmental approach is especially common for human rights treaties. In the absence of transformation, are the solemn international obligations of the Canadian government to be given no account by Canadian courts? Of course, one might be tempted to say, “Yes, because that is the structure of our constitutional system.” If one puts the point somewhat differently, or perhaps more pointedly, Canada ratifies an international treaty claiming prior domestic law conformity. The government then responds to the questioning of international treaty monitoring bodies by saying that Canada has already implemented its treaty obligations. Should courts simply defer, then, to a subsequent government argument that the international treaty obligation has no relevance because it has not been expressly transformed? What of the assertion of prior compliance? What of Canada’s reputation for good faith in reporting upon implementation to human rights treaty bodies? Should the government be held to its word?

en matière de droits de la personne en vertu des traités dont il est signataire, qui serviraient de référence pour les droits fondés sur la Charte. Il ne s’agirait pas d’un contexte vague, mais d’un critère applicable aux droits. Le juge a laissé entendre qu’il devrait y avoir présomption à l’effet que la Charte garantit une protection «au moins aussi grande» que celle offerte par les traités auxquels le Canada est partie.

Il est triste de constater que, à mon avis, la Cour a fait fi de cette distinction non seulement dans les contestations fondées sur la Charte, mais aussi dans tous les cas où la Cour suprême invoque le droit international, et je crois que cela est devenu un problème important. La Cour invoque le droit international de façon générale et de façon cumulative, sans toutefois analyser minutieusement les obligations du Canada en vertu du droit international.

Lorsque nous omettons de remplir nos obligations, nous répandons l’irrespect du droit à l’échelle internationale, une situation à laquelle nous devrions peut-être tous réfléchir sérieusement ces jours-ci.

Les présomptions interprétatives que la Cour suprême et les autres tribunaux ont articulées se sont avérées inadéquates pour régler les incertitudes engendrées par les différents usages des assemblées législatives et des gouvernements en matière de mise en oeuvre des traités.

J’arrive à l’essentiel de mon propos.

Je ne tiens pas rigueur aux tribunaux de leurs échecs. Comment peuvent-ils statuer de façon convaincante en présence de pratiques profondément incohérentes et, j’oserais dire, d’une certaine hypocrisie non dissimulée. Il n’y a pas de meilleure illustration du problème que l’exemple des traités ratifiés par le Canada mais non mis en oeuvre, c’est-à-dire les traités qui n’ont jamais été expressément intégrés au droit canadien.

Cette approche du gouvernement est particulièrement fréquente dans le cas des traités relatifs aux droits de la personne. À défaut d’une mise en oeuvre, les obligations internationales solennelles du gouvernement du Canada doivent-elles être ignorées par les tribunaux du pays? On peut bien sûr être tenté de répondre par l’affirmative, en prenant pour justification la structure de notre système constitutionnel. Mais voici un autre point de vue, plus direct. Le Canada ratifie un traité international en affirmant que les lois nationales sont déjà conformes aux obligations du traité. Ensuite, lorsque les instances internationales de surveillance du traité interrogent le Canada, le gouvernement répond qu’il a déjà mis en oeuvre les obligations découlant du traité. Dans un tel cas, les tribunaux devraient-ils tout simplement céder devant les arguments du gouvernement selon lesquels les obligations découlant du traité international sont inopérantes parce que le traité en question n’a pas été expressément intégré aux lois nationales? Qu’en est-il de l’affirmation à l’effet que les lois nationales étaient déjà conformes? Qu’arrive-t-il à la réputation du Canada, qui doit faire preuve de bonne foi lorsqu’il fait rapport sur la mise en oeuvre d’un traité relatif aux droits de la personne aux instances compétentes? Doit-on obliger le gouvernement à faire ce qu’il a dit qu’il ferait?

I think that those sorts of questions must have influenced the judgment in the *Baker* case, which I discussed at the beginning of this presentation. The Supreme Court's decision, according to Justice L'Heureux-Dubé, was, of course, complex. For our purposes, I remind you that the key ruling was that, even though Canada had never explicitly transformed its obligations under the Convention on the Rights of the Child into domestic law, none the less, immigration officials are bound to consider the values expressed in the convention when exercising their discretion.

The Supreme Court of Canada is not alone in suggesting that values contained in untransformed treaty obligations can shape the proper interpretation of domestic law. In a controversial decision in Australia in a case brought by the Minister of Immigration and Ethnic Affairs, the Australian High Court invoked the doctrine of "legitimate expectations." It is a very interesting idea. It gives rise to a procedural right to notice, and an opportunity to present argument if a statutory decision maker, someone operating under a statutory authority, proposes to act contrary to the terms of a ratified, but unimplemented treaty. Chief Justice Mason and Justice Deane held that the fact of non-transformation does not mean that the treaty holds no significance for domestic Australian law, both statutory and, even, common law. Their reasoning could be analogized to the doctrine of "holding out" as an element of good faith.

Let me quote very briefly.

Ratification of an international convention is not to be dismissed as a merely platitudinous or ineffectual act. Rather, it is a positive statement by the Executive to the world and to the citizens that the Executive and its agencies will act in accordance with the convention.

The *Teoh* decision did cause apoplexy within the Australian government. Various bills were lodged to overturn the judgment. That turned out to be not necessary for technical reasons, but I will not go into that.

My own view is that *Baker* and *Teoh* are salutary challenges to government hypocrisy, or perhaps lack of attention in ratifying treaties and failing to address domestic law implications of those treaties. Viewing unratified treaties as persuasive authority in interpreting domestic statutes and in shaping administrative discretion is a healthy development, in my view. As Justice Brennan argued in an Aboriginal property rights case, again from Australia, it could generally serve to provide a "basic legal environment" by which rights could be recognized.

Baker could have gone further. It seems to me that an opportunity was missed. *Baker* could have allowed the Supreme Court of Canada to hold that the "best interests of the child" was actually a provision of customary international law that could apply directly within Canadian law without the need for any form of transformation.

Dans l'affaire *Baker*, dont j'ai parlé au début de cet exposé, je crois que le jugement a été influencé par ce genre de questions. Comme l'a précisé la juge L'Heureux-Dubé, le jugement de la Cour suprême était complexe. Pour les fins de cette discussion, je vous rappelle la décision clé de ce jugement: même si le Canada n'a jamais expressément intégré dans les lois nationales ses obligations aux termes de la Convention relative aux droits de l'enfant, les agents d'immigration n'en demeurent pas moins obligés de tenir compte des valeurs exprimées dans la convention lorsqu'ils procèdent à leurs appréciations.

La Cour suprême du Canada n'est pas le seul tribunal ayant laissé entendre que des valeurs exprimées dans des obligations non mises en oeuvre peuvent façonner l'interprétation judiciaire des lois nationales. Aux termes d'une action instituée par le ministre de l'Immigration et des Affaires ethniques d'Australie, la Australian High Court a, dans un arrêt controversé, invoqué la doctrine des «attentes légitimes». L'idée est séduisante. Cela donne lieu à un droit d'avis procédural, et la possibilité de présenter des arguments de contestation si les autorités (une personne autorisée) décident d'agir à l'encontre des termes d'un traité ratifié mais non mis en oeuvre. Le juge en chef Mason et le juge Deane ont statué que le fait qu'un traité n'ait pas été intégré aux lois nationales ne signifie pas que ce traité n'a aucun effet sur les lois nationales australiennes, que ce soit les lois codifiées ou même la common law. Leur raisonnement pourrait être assimilé au principe de la réserve comme élément de bonne foi.

Permettez-moi de citer très rapidement.

La ratification d'une convention internationale ne doit pas être écartée comme un geste banal et sans effet. Au contraire, c'est une affirmation positive par l'exécutif à la communauté internationale et aux citoyens que l'exécutif et ses agences agiront en conformité avec la convention.

L'arrêt *Teoh* a provoqué une crise d'apoplexie au sein du gouvernement australien. Différents projets de loi ont été déposés pour casser le jugement. Pour des raisons techniques, cela s'est avéré superflu, mais je vous fais grâce des détails.

Personnellement, je crois que les jugements *Baker* et *Teoh* constituent une saine critique de l'hypocrisie gouvernementale, ou de l'incurie entourant la ratification des traités et les conséquences de ces traités pour les lois nationales. Je me réjouis que les traités non ratifiés soient vus comme une autorité convaincante dans l'interprétation des lois nationales et dans l'exercice de la discrétion administrative. Ainsi que le juge Brennan l'a affirmé dans une décision relative à une affaire de droits de propriété des autochtones en Australie, cette approche pourrait généralement constituer un «cadre juridique de base» pour la reconnaissance des droits.

Le jugement *Baker* aurait pu aller plus loin. Il me semble que la Cour suprême a raté le coche. L'affaire *Baker* aurait pu permettre à la Cour suprême du Canada de maintenir que «l'intérêt supérieur de l'enfant» est en fait un principe du droit coutumier international qui pourrait être appliqué directement dans le droit national canadien sans qu'il soit nécessaire de l'intégrer formellement.

However, that would have caused the court to address an extraordinarily thorny question, which I hope you will think about a little: What is the relationship between customary law and Canadian law?

We simply do not know. There was a very messy judgment of the Supreme Court called the *Foreign Legations* case, many years ago, and since then, there have been attempts to clarify the situation, but all without success. I am afraid to say that in one of the most recent attempts, which was the *Quebec Secession Reference*, the Supreme Court hinted that it would not have jurisdiction to decide what it called "questions of pure international law." That was just a throw-away line in the judgment.

If that means simply that customary law becomes part of the laws of Canada for purposes of the court's jurisdiction, then I think that the observation would be unobjectionable. In other words, customary law is not "pure international law," but rather, it forms part of the law of Canada. If, on the other hand, the implication is that the Supreme Court cannot decide on anything relating to customary international law, then I would see that as a retrogressive step and one that I hope the court will reconsider in the upcoming *Suresh* judgment. Many of you probably followed that case, which involves an action against the Minister of Citizenship and Immigration.

In both the United States and the U.K., it is clear that customary international law forms part of the law of the land. Indeed, that was the holding in the Federal Court of Appeal in the *Suresh* case, and I quote:

Principles of customary international law may be recognized and applied in Canadian courts as part of the domestic law....insofar as those principles do not conflict with domestic law.

Let me conclude with one observation on that point: the clear statement in the *Suresh* case in the Federal Court of Appeal, that there is automatic incorporation of customary law, upholds, nonetheless, the democratic role of domestic legislatures and courts. I want to be clear on this point. I am not suggesting that international law should simply apply in Canada despite the law and policy of duly elected governments of Canada and of the provinces. My point is that customary law should be presumed to apply unless altered, explicitly, or perhaps even implicitly. For treaty law, the requirement of transformation should continue to be imposed. However, pressure should be placed upon the Government of Canada to take ratification of international human rights treaties more seriously, perhaps through the work of parliamentary committees such as this one, or perhaps even by an assertion of power of oversight over the implementation of those treaty commitments. Ratified treaties should continue, and I hope they will continue, to be invoked by courts as persuasive authority. If Canada does not want to abide by its freely assumed international obligations, it should not ratify those treaties, and it should bear the political heat of non-ratification. If the provinces do not want to be bound, they should make this political issue transparent.

Toutefois cela aurait obligé la Cour à s'attaquer à une question exceptionnellement délicate, à laquelle j'espère que vous réfléchirez un peu: Quel est le lien entre le droit coutumier et le droit canadien?

Nous n'avons pas la réponse à cette question. La Cour suprême a prononcé un jugement très embrouillé sur cette question dans une très vieille affaire intitulée l'affaire des *Foreign Legations* et, depuis, il y a eu des tentatives de clarification, mais elles furent toutes vaines. Malheureusement, dans une des tentatives plus récentes, c'est-à-dire le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, la Cour suprême a laissé entendre qu'elle n'aurait pas compétence pour statuer sur des questions de «droit international pur». C'était tout simplement un faux-fuyant.

On n'a rien à redire à cela si le droit coutumier s'intègre au droit national canadien pour les fins de compétence de la Cour. En d'autres mots, le droit coutumier n'est pas du «droit international pur», mais constitue plutôt une partie du droit canadien. En revanche, si cela signifie que la Cour suprême n'est pas compétente pour tout ce qui a trait au droit coutumier international, ce serait à mon sens un pas en arrière, et j'espère que la Cour reviendra sur sa décision quand elle statuera dans l'affaire *Suresh*. Vous avez probablement suivi cette affaire, il s'agit d'une action en justice contre la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.

Tant aux États-Unis qu'au Royaume-Uni, le droit coutumier international fait clairement partie du droit national. En effet, telle était la conclusion de la Division d'appel de la Cour fédérale dans l'affaire *Suresh*, et je cite:

Les principes du droit coutumier international peuvent être reconnus comme faisant partie du droit national et appliqués comme tels dans les tribunaux du pays, [...] à condition que ces principes ne s'opposent pas au droit national.

Je conclus avec une remarque sur cette question: dans l'affaire *Suresh*, en affirmant clairement que le droit coutumier est intégré automatiquement au droit national, la Division d'appel de la Cour fédérale maintient néanmoins le rôle démocratique des assemblées législatives nationales et des tribunaux. Soyons clairs sur ce point. Je ne dis pas que le droit international devrait tout simplement s'appliquer au Canada nonobstant le droit national et les politiques des gouvernements fédéral et provinciaux canadiens élus en bonne et due forme. Je dis que nous devrions présumer que le droit coutumier s'applique, sauf s'il a été modifié, explicitement ou peut-être même implicitement. En ce qui concerne la loi des traités, l'exigence de la mise en oeuvre devrait être maintenue. Toutefois, nous devrions exercer des pressions sur le gouvernement du Canada pour que celui-ci prenne davantage au sérieux la ratification des traités internationaux relatifs aux droits de la personne. Peut-être pourrions-nous y arriver par l'entremise du travail des comités parlementaires comme le vôtre, ou peut-être même en établissant un pouvoir de supervision de la mise en oeuvre des obligations découlant des traités. Les tribunaux devraient continuer à invoquer les traités ratifiés comme autorité persuasive. Si le Canada n'est pas disposé à remplir les obligations internationales qu'il contracte de son libre arbitre, il n'a qu'à s'abstenir de ratifier ces traités et à en assumer les conséquences politiques. Si les provinces ne souhaitent pas être

Building allegiance to international human rights law, within Canadian law, can inspire us, and I hope it will inspire you in your work, because the story that we are telling together is one of resisting the weight of mere power: it is upholding the sanctity of nature; it is struggling to promote respect for all persons; and ultimately, I suppose, it is an attempt to connect with other people in international society. It seems to me that that desire to connect must be one that we uphold and try to strengthen as we confront the challenges that we face today.

Senator Finestone: You have a superb command of the English language. You speak with clarity but you make one think while you are speaking. Thank you for your presentation.

I have become increasingly preoccupied with the whole question of privacy as a right and as a human right. I would like to hear your definition of "privacy," and whether you perceive it to be a fundamental human right. If that is the case, and where Article 12 of the Universal Declaration of Human Rights speaks to the issue of privacy, and as Canada was one of its authors through Sir John Humphrey, how can the non-transformation, the transformation, the interpretive presumptions, the treaty transformation, the customary law and Canadian law, all come together to have some kind of an impact, and at what level, to, first of all, help our judges of the Supreme Court? Many of our judges have made observations on privacy through using sections 7 and 8 of the Canadian Charter. You made it part of our law, but is that part of our common law or our inherited law? What is that? How can one move to ensure, particularly at this difficult time in the world, that our law is respected at a time when surveillance is also an important aspect of the way that we address the world in which we now live?

Dr. Toope: Obviously, it is entirely correct to say that privacy is emerging more and more as a human rights issue. There is a modest international framework for discussions of privacy, but it is decidedly modest. You are quite right in saying that the Universal Declaration of Human Rights, the European Convention on Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights do have references to privacy. I know that the human rights committee sitting under the Optional Protocol to the Covenant on Civil and Political Rights has made important statements about privacy. Those should inform interpretations of privacy within the domestic context. This is an issue that I did not address in my remarks.

There is a major issue as to whether the decisions of international committees have any kind of precedential, or at least persuasive weight within domestic court systems. There has been a debate about that. Increasingly, we have seen Justice Bastarache, for example, in a number of judgments of the Supreme Court, refer to decisions of the human rights committee in helping him to understand various interpretive questions in Canadian law. Therefore, there is a modest framework, but this is an area where I

liées, elles devraient faire preuve de transparence dans leurs intentions.

Assurer le respect des lois internationales en matière de droits de la personne dans les lois canadiennes peut nous inspirer et j'espère que ce sera une source d'inspiration pour vous dans vos travaux, parce que, ensemble, nous faisons bien plus que résister au poids du pouvoir, nous défendons le caractère sacré de la nature, nous luttons pour promouvoir le respect pour tous et, en dernière analyse, nous tentons de nouer des liens avec d'autres membres de la communauté internationale. Il me semble que ce désir de nouer des liens doit être encouragé dans nos efforts en vue de relever les défis auxquels nous faisons face aujourd'hui.

Le sénateur Finestone: Vous êtes très éloquent. Tout en étant très clairs, vos propos suscitent la réflexion. Merci de votre exposé.

De plus en plus, je m'intéresse à la protection de la vie privée en tant que droit de la personne. J'aimerais bien savoir comment vous définissez la «vie privée», si vous estimez qu'il s'agit d'un droit fondamental. Si tel est le cas, et attendu que l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme fait mention de la vie privée, et que le Canada a participé à la rédaction de cette déclaration par l'entremise de sir John Humphrey, comment l'absence de mise en oeuvre, la mise en oeuvre effective les présomptions, l'interprétation, les traités, le droit coutumier et le droit canadien peuvent-ils ensemble avoir une incidence, et à quel niveau et comment cela peut-il aider les juges de la Cour suprême? Beaucoup de nos juges ont formulé des observations sur la vie privée en invoquant les articles 7 et 8 de la Charte canadienne. Vous dites que cela fait partie de notre droit, mais cela fait-il partie de notre common law ou des lois dont nous avons hérité? Qu'est-ce que c'est? En cette période particulièrement difficile de l'histoire du monde, comment pouvons-nous nous assurer que nos lois sont toujours respectées, la surveillance étant devenue un aspect si important dans le monde dans lequel nous vivons?

M. Toope: Vous avez tout à fait raison de dire que la protection de la vie privée revêt de plus en plus d'importance en matière de droits de la personne. Il existe déjà un cadre international modeste permettant les discussions sur la vie privée. Vous avez raison de dire que la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques font tous mention de la vie privée. Je sais aussi que le Comité des droits de la personne rattaché au protocole facultatif du Pacte international relatif aux droits civils et politiques a fait d'importantes déclarations sur la vie privée. Tout cela nous aide à interpréter les questions relatives à la vie privée dans le contexte national. C'est en effet une question que je n'ai pas abordée dans mes remarques.

Il reste à déterminer si les décisions des comités internationaux peuvent servir de précédents ou, à tout le moins, influencer de façon convaincante sur les systèmes judiciaires nationaux. C'est une question qui fait l'objet d'un débat. De plus en plus, le juge Bastarache, par exemple, dans certains jugements de la Cour suprême, renvoie aux décisions du Comité des droits de la personne pour nous aider à comprendre diverses questions d'interprétation en droit canadien. Par conséquent, le cadre reste

would say there has been more work done in domestic legal systems than internationally. It would strike me that privacy discussions might best be pursued, if you are really trying to push the envelope, through comparative approaches, through looking at the European and American approaches.

One slight word of caution: within the American context, privacy has generated some very awkward decisions within courts at both the appellate and Supreme Court level. Issues around abortion, for example, are sometimes discussed within a privacy framework, and that is largely because there are no explicit texts to guide the courts. Thus, they have carved out what they call "interstitial rights," which exist in between the text of the U.S. Constitution and Bill of Rights. That, of course, has to be evaluated very carefully within the Canadian context.

If I may just conclude with one other observation: using the Charter probably can only carry us so far, because again, one has to read in, largely, any privacy rights. That is being done, as you say, especially with Section 7 of the Charter. It seems to me that this may be a place, though, where we should look back at the constitutional heritage in Canada.

It seems that we still have the possibility of articulating what used to be an implied bill of rights, which I think is largely related to general perceptions around the rule of law. People like Frank Scott, my predecessor as dean at McGill, and others, made forceful arguments that we cannot rely purely on the text that is presented to us in evaluating whether rights exist within a free and democratic society. Even though the Charter may not speak forcefully to questions of privacy, we may be able to craft broader arguments that there are rights that exist in free and democratic societies that must be upheld, even in the absence of express textual provisions.

Senator Finestone: My position has always been that if you are accorded rights, either directly or indirectly, then you should have rights to remedies, too. It would seem that if you call it a "charter," it creates a different perception in law than if you call it a "declaration" or a "bill." Although it is unlikely that we will see an amendment to the Constitution in the foreseeable future, I do know that there was an argument made for a constitutional amendment, I believe by Senator Beaudoin, on privacy rights during the time of the constitutional debate.

On the question of allowing this committee to examine the interrelationship between the international agreements and the reports that Canada submits on them, have you found an important lack in the Canadian democratic process? Does there seem to be a lack of transparency or openness in the responses that the Government of Canada gives every five years to certain conventions or, at other times, to other protocols? Do you think there should be oversight on the right to make change before it answers to the international agreements?

Dr. Toope: The short answer is that there is a lack of transparency, although I do not believe that is intentional. To give it its best construction, it is simply part of our Canadian heritage,

modeste, mais c'est un domaine où, à mon avis, davantage a été fait ici, au pays, qu'à l'échelle internationale. On pourrait poursuivre les discussions sur la vie privée, si nous tenons à faire progresser ce dossier, en comparant notre approche à celle des pays européens et des États-Unis.

Une petite mise en garde: aux États-Unis, la vie privée a donné lieu à des décisions très maladroites de la part des tribunaux, autant des cours d'appel que de la Cour suprême. Ainsi, on discute parfois de questions telles que l'avortement dans le contexte de la vie privée, et ce, essentiellement parce qu'il n'y a aucun texte explicite qui puisse guider les tribunaux. On en est ainsi venu à élaborer ce qu'on appelle les «droits interstitiels», droits qui s'inscriraient entre la Constitution américaine et le Bill of Rights. Évidemment, cela doit être évalué avec beaucoup de prudence dans le contexte canadien.

Je conclurai sur une dernière observation: la Charte ne nous amène que jusqu'à un certain point, car, encore une fois, le droit à la vie privée n'y est pas explicite. On invoque surtout, comme vous l'avez dit, l'article 7 de la Charte. Il serait peut-être bon, alors, d'examiner l'héritage constitutionnel du Canada.

Nous avons la possibilité d'articuler ce qui était auparavant une déclaration implicite de droit, surtout en raison de la façon dont on percevait généralement la primauté du droit. Certains, comme Frank Scott, à qui j'ai succédé comme doyen à McGill, et d'autres ont fait valoir avec vigueur que nous ne pouvons compter seulement sur un texte pour déterminer si des droits existent dans une société libre et démocratique. Même si la Charte ne traite pas expressément de la vie privée, nous pourrions invoquer des arguments plus larges selon lesquels certains des droits qui existent dans les sociétés libres et démocratiques doivent être maintenus, même en l'absence de dispositions textuelles expressément en ce sens.

Le sénateur Finestone: J'ai toujours estimé que, si vous conférez des droits, indirectement ou directement, vous devez aussi donner des recours. Il semble que lorsqu'on donne à un texte le nom de charte, la perception, en droit, est différente que si on l'appelle une déclaration. Il est fort peu probable que la Constitution soit modifiée dans un avenir prévisible, mais je sais que certains, dont le sénateur Beaudoin, je crois, ont plaidé la cause d'une modification constitutionnelle visant le droit à la vie privée pendant le débat constitutionnel.

En ce qui a trait à la possibilité pour notre comité d'examiner les liens entre les accords internationaux et les rapports que le Canada présente sur ces accords, avez-vous constaté une lacune importante au sein du processus démocratique canadien? Le gouvernement du Canada manque-t-il de transparence ou d'ouverture dans les rapports qu'il présente tous les cinq ans sur certaines conventions ou, à d'autres moments, sur d'autres protocoles? Croyez-vous qu'on devrait contrôler son droit d'apporter des changements avant qu'il fasse rapport sur les différents accords internationaux?

M. Toope: En bref, je dirais que le processus manque de transparence, bien que ce ne soit pas délibéré, à mon avis. C'est attribuable au fait que le patrimoine et l'histoire canadiens veulent

which is that the executive has really been seen historically as having an almost unfettered authority in foreign affairs. To the extent that international human rights norms penetrate more directly within Canadian law, there is a strong argument to be made that the representatives of the Canadian people, who normally would see themselves as having legislative authority over these areas, should start to push for more involvement in the process of elaboration, and even of reporting, in relation to international human rights treaty commitments.

This is a general pattern. This is not something that is happening only in Canada. The interplay between international and domestic law is becoming richer, more complex and more difficult. That is part of the process that is labelled "globalization." It is one of the positive aspects of globalization, in my view. However, it does give rise to significant concerns around how democracy responds to treaty commitments made without necessarily, in the Canadian context, parliamentary engagement, and finding that those treaty commitments come to play an important role within domestic law.

I would like to see more engagement. You should consider over the next while whether there should be a right of editing or "first refusal." I certainly believe there might even be some openness on the part of the people in the trenches who actually work on these reports.

I know that our colleagues in Foreign Affairs and the Department of Justice find it difficult to prepare those reports. I also know, without telling stories out of school, that they are concerned about the relationship between international law and domestic law. I was asked to do a major report for the Department of Justice on how it organizes itself because of concerns about this increasing interpenetration. As parliamentarians, you would not necessarily be in an adversarial role, trying to somehow grasp power from people who had it before. There is a general recognition that this is an emerging problem. More public discussion would be quite well received by many people.

Senator Beaudoin: I wish to return to the *Baker* case. It is true that we have a dualist system. If we enter into a treaty, we must legislate to implement that treaty. If we do not do that, the law of the land is not changed. If we stop there, everything is fine. However, we may have a problem with Bill C-7, because, if I am not mistaken, Canada is saying that our law, internal or domestic, is already perfect in that field and we do not need to implement the treaty. If I understand the *Baker* case, it is not that clear.

Suppose we have a treaty on labour law. Obviously, Ottawa and the provinces should legislate to implement the treaty. Suppose that a province says it will legislate the treaty by a statute, and suppose that Ottawa says there is no need to do that because the law of Canada is already responding to the treaty. What is the solution to that?

It worries me, because we are a federation. If the treaty concerns both powers, both must legislate. One may do so, but the

que ce soit l'exécutif qui jouisse d'un pouvoir presque sans limite en matière d'affaires étrangères. Dans la mesure où les normes internationales relatives aux droits de la personne touchent plus directement le droit canadien, on pourrait certainement faire valoir que les représentants du peuple canadien, qui estiment généralement avoir un pouvoir législatif dans ces domaines, puissent réclamer une plus grande participation au processus d'élaboration et même de rapport concernant nos engagements dans des traités internationaux sur les droits de la personne.

C'est une tendance générale. Ce n'est pas l'apanage du Canada. L'interaction entre le droit international et le droit national devient de plus en plus riche, complexe et difficile. Cela fait partie du processus qu'on appelle la «mondialisation». À mon sens, c'est un des aspects positifs de la mondialisation. Toutefois, cela soulève des préoccupations importantes sur la façon dont la démocratie peut permettre à un pays comme le Canada de respecter les obligations qu'il a contractées dans les traités sans la participation parlementaire, ainsi que sur l'incidence de ces obligations sur le droit national.

J'aimerais que les parlementaires jouissent d'une participation accrue. Au cours de vos travaux, vous devriez vous demander si un droit de modification ou de premier refus serait indiqué. Je crois que ceux qui rédigent ces rapports feront preuve d'ouverture d'esprit.

Je sais que nos collègues du ministère des Affaires étrangères et au ministère de la Justice trouvent difficile la rédaction de ces rapports. Je vous dirai aussi, sans vous répéter ce que je raconte à l'université, que l'on s'inquiète des liens entre le droit international et le droit national. Le ministère de la Justice m'a commandé un rapport d'envergure sur son organisation en raison, justement, de ce chevauchement croissant. Vous, les parlementaires, ne joueriez pas nécessairement un rôle d'adversaire, ne tenteriez pas nécessairement de vous accaparez des pouvoirs. On reconnaît généralement que c'est un problème émergent. Bien des gens seraient heureux qu'on en discute davantage en public.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais revenir à l'arrêt *Baker*. Il est vrai que notre système est un système dualiste. Si nous adhérons à un traité, nous devons adopter une loi mettant en oeuvre ce traité. Sinon, la loi du pays ne change pas. Si nous nous arrêtons là, tout va bien. Toutefois, le projet de loi C-7 pose un problème parce que, si je ne m'abuse, le Canada y dit que notre droit national est déjà parfait dans ce domaine et qu'il n'est pas nécessaire de mettre en oeuvre le traité. Or, d'après mon interprétation de l'arrêt *Baker*, ce n'est pas clair.

Disons que nous signons un traité sur le travail. Il va sans dire qu'Ottawa et les provinces devront ensuite adopter une loi mettant en oeuvre le traité. Si une province décide d'adopter une telle loi et qu'Ottawa estime que ce n'est pas nécessaire au niveau fédéral, quelle est la solution?

Cela m'inquiète, parce que nous vivons dans une fédération. Si le traité touche les deux paliers de gouvernement, les deux doivent

other may say there is no need. How would the court react, in your opinion?

Dr. Toope: You are rarely, if ever, mistaken, Senator Beaudoin, so I would never assume that you were.

A somewhat different role may be expected of the courts if the *Baker* case does represent a pattern. The *Spraytech* case indicates that it might. More cases are coming up that will tell us definitively whether this is an aberration or a shift.

Senator Beaudoin: They have not solved the problem yet.

Dr. Toope: They have not solved the problem. However, your question raises two points, and I do want to stress this: It would not be appropriate, wise or possible for the court to say that a non-ratified treaty should nonetheless guide our interpretation of domestic law. My opinion is that the court should not do that if it would run roughshod over a division of powers question, so that the Canadian constitutional framework is still in place. That is a role that the court might have to arrogate to itself, which would be to assess, if it is to discuss the influence of a non-ratified treaty, whether that influence can be felt purely within the legislative confines of the division of powers. The court will face that pressure.

The Supreme Court of Canada is well equipped to do so, and historically, that has been one of its greater roles, to assess those division of powers questions.

There is another way of addressing this before we get to the courts. Courts are to be avoided, if at all possible. The way to do that would be to improve the process before we ratify treaties. This returns to Senator Finestone's point. If there were a more serious review of the implications before we ratified, we might very well avoid some of the problems. That process is behind the scenes to some extent, at least in the human rights context, in these federal-provincial-territorial committees that look at human rights situations. However, all of that, as Senator Finestone suggested, is behind closed doors. If Parliament were asked, not necessarily to approve treaties, because that would be a fundamental change to the constitutional structure, but to play a role in asking the hard questions — What could this mean? Have we thought this through? — my sense is that we could probably prevent some of the division of powers questions ever reaching the courts. However, I hold on to the courts as a last bastion in division of powers cases, where they will say, "Well, we could interpret an international treaty obligation as affecting the division of powers, but of course we will not because that would be against our constitutional traditions."

Senator Beaudoin: The division of powers is not my concern. My hypothesis is that provinces have jurisdiction in labour law. The federal Parliament has power in labour law. A province is implementing the international treaty, so it becomes the law of the province *ipso facto*. The federal Parliament says that it does not

légiférer. L'un des deux peut décider de le faire alors que l'autre estime que cela n'est pas nécessaire. Comment la Cour réagirait-elle en l'occurrence, à votre avis?

M. Toope: Vous vous trompez rarement, sénateur Beaudoin, peut-être même jamais; je tiendrai donc pour acquis que vous avez raison.

Si l'arrêt *Baker* représente une tendance, on envisage peut-être un rôle différent pour les tribunaux, comme l'indique l'arrêt *Spraytech*. De plus en plus de causes à ce sujet seront tranchées par les tribunaux et nous saurons alors s'il s'agit d'une aberration ou d'un véritable changement.

Le sénateur Beaudoin: Le problème n'a pas encore été réglé.

M. Toope: Le problème n'a pas encore été réglé. Toutefois, votre question soulève deux points, et je tiens à souligner ce qui suit: il ne serait ni indiqué, ni sage, ni possible pour les tribunaux de dire qu'un traité qui n'a pas été ratifié devrait néanmoins guider l'interprétation de nos lois nationales. Je suis d'avis que la Cour ne doit pas faire fi du partage des compétences; elle doit maintenir le cadre constitutionnel canadien. C'est un rôle qu'elle voudra peut-être s'arroger. Il lui faudra peut-être se prononcer sur l'influence d'un traité non ratifié, déterminer si cette influence peut s'exercer strictement sur les pouvoirs législatifs prévus selon le partage des compétences. Le tribunal fera face à de telles pressions.

La Cour suprême du Canada est tout à fait en mesure de jouer ce rôle et, dans le passé, elle a très bien su se prononcer sur les questions de partage des compétences.

On peut régler cette question ailleurs que devant les tribunaux. Il faut éviter le recours aux tribunaux dans la mesure du possible. On pourrait tout simplement améliorer le processus précédant la ratification des traités. Cela nous ramène à ce que disait le sénateur Finestone. Si on examinait plus attentivement les ramifications des traités avant de les ratifier, nous éviterions bien des problèmes. Ce processus se fait à huis clos dans une certaine mesure, du moins en matière de droits de la personne, au sein de comités fédéraux-provinciaux-territoriaux. Mais comme l'a laissé entendre le sénateur Finestone, tout cela se fait à huis clos. Si on demandait au Parlement pas nécessairement d'approuver le traité, parce que cela modifierait fondamentalement la structure constitutionnelle, mais plutôt de contribuer à l'étude de questions délicates — qu'est-ce que cela signifie? y avons-nous bien réfléchi? —, on éviterait probablement de demander aux tribunaux de se prononcer sur certaines questions de partage des pouvoirs. Les tribunaux resteraient bien sûr le dernier recours dans les cas soulevant des questions de partage des compétences, et ils diraient: «Nous pourrions juger que les obligations prévues dans ce traité international ont une incidence sur le partage des pouvoirs, mais nous ne le ferons pas car cela irait à l'encontre de nos traditions constitutionnelles.»

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas le partage des pouvoirs qui me préoccupe. Dans mon exemple, les provinces ont compétence en matière de travail. Le Parlement fédéral a aussi compétence en matière de travail. Dès qu'une province met en oeuvre un traité international, ce traité devient une loi de la

need to do that, that it already has legislation dealing with that, and therefore there is no point in implementing the treaty.

Can we say that the treaty is valid at the provincial level but no longer exists at the federal level?

Dr. Toope: No, in my view it would be the inverse situation. The situation would be that the treaty has been appropriately implemented at the provincial level within the division of powers of the Canadian federation, but it has not been, perhaps, appropriately implemented at the federal level. Then the question becomes purely whether the unimplemented treaty can be used to interpret the status of the federal law.

Senator Beaudoin: It should not.

Dr. Toope: I would suggest that it can under the *Baker* case and the *Spraytech* case. It will not be applied directly. That is not the same thing. The court is not saying that even though the treaty is not implemented, it can apply. It does not apply. I argue that the court could say, "If you are suggesting that you have already implemented the treaty, then why can we not interpret your legislation or your ministerial discretion such that you do indeed conform with the treaty?"

Senator Beaudoin: They may do that. This is what you think may happen?

Dr. Toope: I think it is possible. I do not think it is inevitable, because there is currently some resistance on the part of at least two members of the Supreme Court to that approach.

Senator Cochrane: Is there cooperation between the departments, both provincially and federally, in coming to this sort of an agreement?

Dr. Toope: Enormous efforts are made behind the scenes to try to coordinate approaches. Indeed, Canada often does not ratify international instruments until it has some level of commitment from the provinces. There is a famous treaty in a different area, relating to settlement of investment disputes, that Canada signed many years ago but has not ratified because it cannot bring some of the provinces onboard. There are efforts that go on behind the scenes, particularly with ministries of Justice coordinating with Foreign Affairs. However, sometimes they find that very difficult because there might not be the same level of cooperation at the political level as at the bureaucratic level.

Senator Finestone: Are there federal-provincial-territorial committees addressing the issues of international law?

Dr. Toope: No, they typically address substantive issues. There is one in relation to human rights that meets very regularly, and, largely, quite effectively. It has been a very effective committee, but again, that is happening behind the scenes. That is something your committee should explore.

Senator Finestone: I thought we just heard that they were not meeting.

province. Le Parlement fédéral, lui, pourrait juger que ce n'est pas nécessaire dans son cas, qu'il existe déjà une loi fédérale à ce sujet et qu'il ne sert à rien de mettre en oeuvre le traité.

Pouvons-nous dire que le traité est valide à l'échelon provincial, mais qu'il n'existe plus à l'échelon fédéral?

M. Toope: Non, je pense plutôt que c'est l'inverse. Le traité a sans doute été mis en oeuvre comme il se doit à l'échelon provincial compte tenu de la répartition des pouvoirs dans la fédération canadienne, mais il n'a peut-être pas été mis en oeuvre de la même façon à l'échelon fédéral. La question qui se pose alors est simplement de savoir si l'on peut invoquer un traité qui n'a pas été mis en oeuvre pour interpréter la loi fédérale.

Le sénateur Beaudoin: Ce ne devrait pas être le cas.

M. Toope: Compte tenu des arrêts *Baker* et *Spraytech*, je crois qu'on peut dire qu'il peut l'être. Il ne s'appliquera pas directement. Ce n'est pas la même chose. La Cour ne dit pas que le traité s'applique même s'il n'a pas été mis en oeuvre. Il ne s'applique pas. Selon moi, la Cour dirait ceci: «Si vous soutenez avoir déjà mis en oeuvre le traité, dans ce cas, pourquoi ne pouvons-nous pas interpréter la loi ou la discrétion ministérielle de manière à ce que vous vous conformiez au traité?»

Le sénateur Beaudoin: Elle pourrait le faire. Est-ce ce que vous pensez qu'elle le ferait?

M. Toope: Je crois que c'est possible. Je ne crois cependant pas que ce soit inévitable parce que deux juges de la Cour suprême s'opposent actuellement à cette approche.

Le sénateur Cochrane: Les ministères provinciaux et fédéraux collaborent-ils pour en venir à une entente à cet égard?

M. Toope: D'énormes efforts ont été consentis en coulisse pour tâcher de coordonner les approches dans ce domaine. Il est vrai que, bien souvent, le Canada attend de voir si les provinces vont lui emboîter le pas avant de ratifier un instrument international. Il existe un traité célèbre dans un autre domaine et qui porte sur les règlements en cas de différends liés aux investissements, que le Canada a signé il y a de nombreuses années, mais qu'il n'a pas ratifié parce qu'il ne pouvait pas obtenir la collaboration des provinces. Des efforts sont cependant déployés en coulisse particulièrement au sein des ministères de la Justice et des Affaires étrangères. Des difficultés se posent cependant parfois parce que la collaboration n'est pas aussi bonne au niveau politique qu'au niveau administratif.

Le sénateur Finestone: Les comités fédéral-provincial-territorial se penchent-ils sur les questions de droit international?

M. Toope: Non, ils se penchent habituellement sur les règles juridiques de fond. L'un de ces comités se réunit très régulièrement pour discuter des questions liées aux droits de la personne et il le fait dans l'ensemble de façon très efficace. Le comité a fait du bon travail, mais c'est encore une fois du travail qui est fait en coulisse. C'est une question sur laquelle votre comité devrait se pencher.

Le sénateur Finestone: Je croyais qu'on venait de nous dire que ces comités ne se réunissaient pas.

Senator Joyal: There are meetings of officers.

Dr. Toope: Historically, and certainly within the last year and a half, that committee, at least of the bureaucrats, has met. I do not know whether it has at the political level.

The Chairman: I followed all of your reasoning. It concerns me when the federal government states, after signing and ratifying a covenant, that it is putting in new, national legislation that conforms to its international obligations. It does nothing in enabling legislation. It simply says that our standards are higher than the covenant and therefore we need not do anything. In implementing new legislation, the government undergoes no external scrutiny. The only recourse for a Canadian who questions that is to wait for case law, as I understand it.

When amendments to the Young Offenders Act were put forward in 1995, the government stated that it was in full compliance with the International Covenant on the Rights of Children. However, international reporting groups subsequently indicated that we were not. I am talking about the federal role in this. I know that the administration of justice involves the provinces, but the federal government said they had done their homework and were in compliance.

We as legislators are faced with accepting that at face value. International groups that have a right to comment on the international treaty say that Canada did not comply.

We are now being told that further amendments are being made that do create compliance. There is still a feeling that the wording is not sufficient. The conundrum is not only for the courts, but also for the legislators. Do you have any suggestions on how to overcome that?

Let me put this before you: The Charter of Rights and Freedoms has set up a process whereby the departments have to come together to discuss legislation and a minister must sign a certificate that it complies. There is no such process with regard to compliance on international covenants. Would such a process be helpful, or can you suggest another, short of constitutional change, to solve this conundrum for legislators who want to do their job and not foist upon the courts the dilemma that we see in *Baker*?

Dr. Toope: I completely share the underlying sentiment, which is that we should try to avoid having all these issues being resolved by courts. It would be better to address them before we get to court.

I want to be careful about this, because I do accept that to force governmental authorities to have certificates of compliance with all international laws would be really unreasonable, and probably impossible, because of the complexity of international law, the range and scope of its potential application, and also because, sometimes, of its uncertainty, especially in customary law. However, I would say that, at least building on the Charter experience, asking for a process where people are intentionally

Le sénateur Joyal: Il s'agit des réunions auxquelles participent des fonctionnaires.

M. Toope: Le comité auquel je songe s'est réuni au cours des 18 derniers mois, en tout cas les fonctionnaires. Je ne sais pas si les élus qui en font partie se sont réunis.

La présidente: J'ai suivi votre raisonnement. Le fait que le gouvernement fédéral énonce, après avoir signé et ratifié une convention, qu'il va adopter une nouvelle loi pour se conformer à ses obligations internationales me préoccupe. Il ne s'agit pas d'une loi habilitante. On dit simplement que nos normes sont supérieures à celles de la convention et que par conséquent, nous n'avons pas adopté de nouvelles lois. La mise en oeuvre de nouvelles mesures législatives ne fait alors pas l'objet d'un examen. Le seul recours qu'ont les Canadiens qui contestent cette pratique c'est de s'en remettre à la jurisprudence.

Lorsqu'on a proposé des modifications à la Loi sur les jeunes contrevenants en 1995, le gouvernement a affirmé se conformer pleinement aux dispositions de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Or, des groupes internationaux ont par la suite dit que ce n'était pas le cas. Je parle du rôle du gouvernement fédéral. Je sais que l'administration de la justice est de ressort provincial, mais le gouvernement fédéral avait alors dit que les provinces se conformaient à la convention.

À titre de législateurs, nous sommes obligés d'accepter cet état de faits. Les groupes internationaux qui peuvent se prononcer sur le traité international sont cependant d'avis que le Canada ne s'y conforme pas.

On nous dit maintenant que d'autres modifications vont être apportées de façon à ce que le Canada se conforme à la convention. Certains pensent toujours que le libellé proposé n'est pas adéquat. Les tribunaux ne sont pas les seuls pour qui cela pose des difficultés, car les législateurs se trouvent dans la même situation. Avez-vous des suggestions à nous faire quant à la façon de remédier à la situation?

La Charte des droits et des libertés prévoit que les ministères doivent discuter de la loi et qu'un ministre doit signer un certificat attestant qu'elle est conforme à la Charte. Il n'existe pas de processus semblable pour ce qui est des conventions internationales. Serait-il utile qu'il en existe un ou pouvez-vous proposer une façon autre que la modification de la Constitution pour sortir de cette impasse les législateurs qui souhaitent faire leur travail et ne pas obliger les tribunaux à se retrouver de nouveau devant un dilemme comme celui de l'affaire *Baker*?

M. Toope: Je suis tout à fait d'accord avec vous qu'il faudrait éviter de demander aux tribunaux de trancher ces questions. Il vaudrait beaucoup mieux que la situation soit claire pour les tribunaux.

Je reconnais qu'obliger les autorités gouvernementales à signer des certificats attestant que nous nous conformons à toutes les lois internationales ne serait pas raisonnable et serait sans doute impossible en raison de la complexité du droit international, de la portée de son application possible et aussi parfois en raison de son incertitude, en particulier en ce qui touche le droit coutumier. Si je me reporte à l'expérience de la Charte, je crois cependant qu'il serait bon qu'un processus existe par lequel il serait possible

and collectively, politically and bureaucratically, looking at compliance with Canadian obligations would be very valuable. I do not think that it is accurate to say that it should be refused simply on the ground that it is too difficult to accomplish.

The experience with the Charter is there. I would be very supportive of that type of initiative. However, at the end of the day, it is still possible to get it wrong, and there will be the ultimate test. The courts may ultimately say that you did not, in fact, comply, although you thought you did.

If we all spent more time paying attention to that in advance, it would be a valuable process and, frankly, an educational process for the Canadian people as well. We invoke these conventions rhetorically a great deal, but most Canadians do not have a sense of what all that means to Canada. There is a wonderful educational role that could be played if intentional questions were raised about what this could mean for Canadian law.

The Chairman: The Canadian public has an expectation that may not be correct. When we sign and ratify something, they believe that somehow that means total compliance as opposed to a question mark. That "educative quality" would enlighten people as to the complexity of this whole area, because I think quite the opposite is currently true. For example, we are in total compliance with the rights of the child; therefore, why is it not happening? I hear that question often.

I have raised a couple of supplementary questions.

Senator Joyal: Bill C-7 is a good case. The second question that has been referred by the Quebec Order in Council, by the court of appeal in Quebec, deals specifically with two interpretations of international covenant. Both governments recognize they are bound — that is, the federal government and the Quebec government — but the Quebec government feels that it has a different interpretation of the obligation. In that context, it is difficult to see how there can be pre-arbitration, as you have suggested. We have not heard this yet from the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, but from reading the testimonies that were given when the other place studied the bill, it seems that the federal government is of the opinion that the bill complies with Canada's international obligations. The Minister of Justice says in her press release, commenting on the reference to the Court of Appeal:

[Translation]

The Government of Canada is convinced that Bill C-7 is constitutional and that it is a valid way for the federal government to exercise its jurisdiction in the area of criminal law, and that it complies with the United Nations Convention on the Rights of the Child. We support this legislation and will defend it if necessary.

[English]

In such a case, where there is a clear recognition by both governments that they are bound, then the question involves the interpretation of the international covenant, essentially, because by

d'établir si le Canada se conforme à ses obligations aux points de vue collectif, politique et administratif. Je ne pense pas qu'on puisse simplement rejeter cette idée en alléguant qu'elle pose trop de difficultés sur le terrain.

Nous pouvons nous reporter à l'expérience de la Charte. J'appuierais sans réserve une initiative en ce sens. Au bout du compte, il est tout de même possible de se tromper et il faudra en dernier ressort s'en remettre aux tribunaux. Les tribunaux pourront décider que le Canada ne s'est pas conformé à ses obligations alors qu'on croyait le contraire.

Il serait bon que nous consacrons plus de temps à réfléchir à ces questions à l'avance et je pense d'ailleurs que ce serait une bonne façon pour les Canadiens de se familiariser avec ces questions. Nous invoquons beaucoup ces conventions, mais la plupart des Canadiens ne savent pas quel en est le sens pour le Canada. En soulevant délibérément la question de savoir ce que signifient les conventions en droit canadien, cela créerait une occasion merveilleuse de renseigner les Canadiens sur celles-ci.

La présidente: La population canadienne a peut-être la fausse impression que lorsque le Canada signe et ratifie un traité, cela signifie que nous nous y conformons pleinement. Il serait bon de les renseigner sur la question étant donné que je pense que c'est l'inverse qui prévaut à l'heure actuelle. Par exemple, on me demande souvent pourquoi certains droits de l'enfant ne sont toujours pas reconnus alors que nous sommes censés respecter pleinement la Convention relative aux droits de l'enfant.

J'ai soulevé dans mon intervention quelques questions complémentaires.

Le sénateur Joyal: Le projet de loi C-7 est un bon exemple. La deuxième question que soulève le décret du Québec qui a été soumis à la Cour d'appel du Québec est liée à deux interprétations du pacte international. Tant le gouvernement fédéral que le gouvernement du Québec reconnaissent être liés par le pacte, mais le gouvernement du Québec l'interprète autrement que celui du Canada. Dans ce cas, on voit mal comment on pourrait s'entendre au préalable sur la question. Ce n'est pas ce qu'a dit le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles, mais c'est ce qu'on lit dans les témoignages entendus par le comité de l'autre endroit qui a étudié le projet de loi. Le gouvernement fédéral semble être d'avis que le projet de loi se conforme aux obligations internationales du Canada. Voici ce que dit la ministre de la Justice dans son communiqué au sujet du renvoi devant la Cour d'appel:

[Français]

Le gouvernement du Canada est persuadé que le projet de loi C-7 est constitutionnel et qu'il représente un exercice valide du pouvoir fédéral en matière de droit criminel et qu'il est conforme à la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. Nous soutenons cette législation et nous la défendrons le cas échéant.

[Traduction]

Dans un tel cas, lorsque les deux gouvernements reconnaissent clairement être liés par le pacte international, la question qui se pose est la façon de l'interpréter parce qu'il est devenu une loi

that time, it is domestic legislation. It is so recognized by two levels of government.

Dr. Toope: You are exactly right. In that case, we would probably have to rely upon the court to help us sort out what is the best interpretation, just as we would have to rely on the court to sort out the best interpretation of Section 7 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. If there really is a division of opinion around interpretation and everyone acknowledges that the covenant is relevant, the court will have to issue an authoritative interpretation for the purposes of Canadian law.

The big question then arises: Will the court look outside the framework of Canadian law to help it interpret the covenant? The answer to that is: Of course it will, but we are not sure what it will look at. Will it look at the decisions of the committee sitting under the Convention on the Rights of the Child? Will it look at the decision of the committee sitting on the Covenant on Civil and Political Rights? Or will it look at other courts that have looked at comparable cases? That will be the interesting question that arises in the Quebec Court of Appeal. What sources of law will it feel are appropriate?

I have no problem with the process. We are far enough down the line that there is not much else that one can do, aside from a political interpretation.

Senator Beaudoin: Now that the Court of Appeal is being asked for an opinion, as the province has the right to do, they will have to study, first, whether, when we enter into a treaty, there is a legal obligation to give effect to that treaty? It is about time that some court said something about this. Second, in this particular case, where the federal authority has stated that our laws already comply with the objective of the statute, the objective case in that legislation, we may, indirectly, have a debate on the *Baker* case.

Dr. Toope: Yes, absolutely.

Senator Beaudoin: That would not be a bad thing. For the progress of constitutional law, it might be useful to have a good answer to that. That is all I wish to say.

The Chairman: Do you wish to respond, or is that self-evident?

Dr. Toope: I agree, 100 per cent.

Senator Wilson: You finished your presentation by saying that provinces should make non-compliance transparent. If they are not going to do it, then they should say so. I live in a province where it has been made very transparent. The premier said, "I did not sign that stuff at the UN and I have no obligation to do anything about it." Then what? What strategy can be used? I do not think education will do it. On the other hand, senators are drawn from regions across the country. Do you see any particular role for them to weigh in on this by leaning on the provinces? I do not think I can lean on Ontario, but some of the others might be able to do so. Do you have any ideas about the strategies or roles that we could play in this?

nationale comme le reconnaissent les deux paliers de gouvernement.

M. Toope: Vous avez tout à fait raison. Dans ce cas, il faudrait sans doute s'en remettre aux tribunaux pour nous aider à savoir comment interpréter le pacte comme il faudrait nous reporter aux tribunaux pour savoir comment interpréter l'article 7 de la Charte canadienne des droits et des libertés. S'il y a vraiment divergence d'avis sur l'interprétation à donner à un pacte dont l'importance est reconnue par tous, les tribunaux auraient à se prononcer sur l'interprétation qu'il convient de lui donner en droit canadien.

La grande question qui se pose alors est de savoir si les tribunaux vont aller au-delà de la loi canadienne pour interpréter le pacte? La réponse à cette question est évidemment oui, mais nous ne savons pas ce que les tribunaux prendront en compte. Vont-ils prendre en compte les décisions du comité qui siège sur la Convention relative aux droits de l'enfant? Prendront-ils en compte les décisions du comité siégeant sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques? Ou vont-ils examiner les décisions prises par d'autres tribunaux dans des cas comparables? Ce sera intéressant de voir ce que fera la Cour d'appel du Québec. Il sera intéressant de voir à quelles sources du droit elle se reportera.

Le processus ne me pose aucune difficulté. Nous sommes suffisamment engagés dans ce processus pour qu'il n'y ait pas d'autre chose à faire que de recourir aux tribunaux, à moins qu'on donne une interprétation politique de ces conventions.

Le sénateur Beaudoin: Comme il est en droit de le faire, le Québec a demandé l'avis de la Cour d'appel qui devra d'abord établir si le gouvernement qui conclut un traité a l'obligation juridique de le mettre en oeuvre. Le moment est venu pour un tribunal de se prononcer sur cette question. Dans ce cas-ci, étant donné que le gouvernement fédéral est d'avis que nos lois se conforment déjà à l'objectif de la convention, l'arrêt *Baker* fera peut-être l'objet d'un débat.

M. Toope: Tout à fait.

Le sénateur Beaudoin: Ce ne serait pas une mauvaise chose. Il serait sans doute bon du point de vue constitutionnel qu'on réponde à cette question. Voilà tout ce que j'avais à dire.

La présidente: Voulez-vous répliquer à ce qui vient d'être dit ou est-ce que cela va de soi?

M. Toope: Je suis tout à fait d'accord là-dessus.

Le sénateur Wilson: Vous avez terminé votre exposé en disant que les provinces devraient préciser clairement si elles ont l'intention de ne pas mettre en oeuvre une convention. Je vis dans une province dont la position est très claire à cet égard. Le premier ministre a dit qu'il n'avait signé aucune convention des Nations Unies et qu'il n'était tenu de mettre en oeuvre aucune convention. Dans ce cas, quelle stratégie adopter? Je ne pense pas que des efforts de sensibilisation suffiront. Les sénateurs viennent de toutes les régions au pays. Pensez-vous qu'ils ont un rôle particulier à jouer dans la mesure où ils peuvent obtenir l'appui des provinces? Je ne pense pas pouvoir compter sur l'appui de l'Ontario, mais d'autres sénateurs peuvent compter sur l'appui de

Dr. Toope: If a province refuses to implement within its jurisdiction, that is perfectly acceptable within the Canadian constitutional framework. International law understands that and accepts it. The intriguing aspect, of course, is that if Ontario is held not to have complied, for international law purposes, neither has Canada. That is why you have these very uncomfortable sessions at the committee on economic, social and cultural rights, where the policies of provincial governments have been criticized in relation to international obligations. The Canadian government is in a position where it simply must defer to the province and allow it to explain its own position.

Formally speaking, nothing can be done, because international law does not recognize the international legal personality of the province, it only recognizes the personality of the state, namely, Canada. When that is true, it will simply acknowledge Canadian non-compliance. Depending on the political framework within which we are operating, that may or may not create political pressure to comply. It has not created significant pressure within Ontario to comply. It is a relatively popular government that seems able to get re-elected. It may be that that is the reality the Canadian government must face for some time — that if a province's policies are held to be in contravention of international obligations, there is nothing within the current framework that the Canadian government can do. That is not an answer to your strategic question. The only answer could be finding ways to create the kind of political pressure that would call provinces to account when they are not fulfilling international obligations. Many of you are better at answering that question than I. All that can be done is to put the matter on the public agenda, keep it in the news, discuss it and try to put pressure on in that way. There is no other way to do it, unless one launches legal challenges, because one could argue, I suppose — and this is very complex — that the Canadian government, in binding itself, has made some kind of internal commitment that it will do something to try to make the obligation real. Ultimately, however, that will be a losing battle if we want to uphold the principle of division of powers.

Senator Wilson: I raised that point because although I understand the Senate is supposed to represent regions, I do not know if that has ever been exploited. I doubt if it has, in terms of the question I asked. We should look at the education of senators, who might then choose to take some action.

We are aware that the five-year review of the Convention on Economic, Social and Cultural Rights is coming up. The last time it happened, as you are aware, a number of NGOs went to Geneva and spilled the beans about the abolition of the CAP, thereby affecting the single mothers on welfare, in contravention of that covenant. A senior civil servant in Ottawa said, "Well, it is too bad they did not come to us beforehand." I do not know if they ever tried, but it seems to me that many of the NGOs, in view of that treaty, do know what is occurring. That is because they work on the front lines with people on welfare and they begin to see the

leur province. À votre avis, quelle stratégie ou rôle pourrions-nous adopter?

M. Toope: Une province est tout à fait dans son droit en vertu de la Constitution du Canada de refuser de mettre en oeuvre une convention internationale. Le droit international le reconnaît. Ce qui est cependant assez intéressant, c'est que si on considère que l'Ontario ne se conforme pas à une convention internationale, on ne peut pas dire que le Canada s'y conforme. Voilà ce qu'il explique qu'au Comité des droits économiques, sociaux et culturels, on critique la façon dont les gouvernements provinciaux respectent leurs engagements internationaux. Le gouvernement canadien doit simplement accepter que la province défende sa position à cet égard.

On ne peut rien faire officiellement car le droit international ne reconnaît pas la personnalité juridique internationale de la province, seulement la personnalité juridique de l'État, à savoir, le Canada. En l'occurrence, on constatera tout simplement en droit que le Canada ne se conforme pas. Suivant le cadre politique de l'heure, nous serons éventuellement soumis à des pressions politiques pour que nous nous conformions. L'Ontario n'a pas subi d'énormes pressions exigeant que la province se conforme. Le gouvernement est relativement populaire et semble en mesure de se faire réélire. C'est probablement la réalité que devra accepter le gouvernement canadien pendant un certain temps — à savoir que si les politiques d'une province contreviennent à des obligations internationales, le gouvernement canadien est impuissant étant donné l'état actuel des choses. Ce n'est pas une réponse satisfaisante à votre question stratégique. La seule solution serait de créer une pression politique suffisante pour que les provinces qui font fi des obligations internationales du Canada soient prises à parti. Vous êtes nombreux à pouvoir, mieux que moi, répondre à cette question. On ne peut que mettre les citoyens au courant de la question, la maintenir comme sujet d'actualité, en discuter, faire pression de cette façon. Il n'y a pas d'autre façon de faire, à moins de recourir aux tribunaux, car on pourrait faire valoir, je suppose — et c'est très complexe — que le gouvernement canadien, en adhérant, a pris une sorte d'engagement interne de veiller à ce que cette obligation soit respectée. En fin de compte, cependant, c'est peine perdue si nous appliquons le principe du partage des pouvoirs.

Le sénateur Wilson: Si je soulève cette question, c'est parce que je sais que même si le rôle du Sénat est de représenter les régions, je me demande s'il n'a jamais été exercé, dans le cas de la question que j'ai soulevée. J'en doute. Ce sont sans doute les sénateurs qu'il faudrait mettre au courant, pour qu'ils puissent passer à l'action.

Nous savons qu'il y aura un examen quinquennal du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Vous le savez, lors du dernier examen, certaines ONG ont fait des démarches à Genève et ont révélé que l'abolition du RAPC touchait les mères seules assistées sociales, et cela contrevenait à la convention. Un haut fonctionnaire à Ottawa a dit: «Eh bien, il est déplorable qu'on ne nous ait pas contactés auparavant.» Je ne sais pas si les ONG ont essayé de le faire mais il semble qu'elles soient nombreuses à être au courant de la situation à propos de ce traité. C'est parce qu'elles travaillent en première ligne avec les

implications of the violations of economic, social and cultural rights, more than those of us who are in government and are slightly removed. Yet there did not seem to be any conduit or any relationship formed. They did not know how to give input. Do you have any suggestions on how that can be facilitated? I am speaking of the NGO input into this next review, and whether the Senate committee might have some role in that.

Dr. Toope: Yes, it is a major issue. There is a framework, of course, for involving non-governmental organizations and other interested parties before Canada goes to the Human Rights Commission. The chairman knows more about that than I do, having been the Canadian representative. However, there is a process in place where NGOs are invited for prior consultations, which helps to shape the Canadian arguments and policies vis-à-vis the Human Rights Commission. What makes that easier is that we are talking about human rights somewhere else. It is harder to engage NGOs to talk about human rights here; it is more politically charged; and it is particularly politically charged if it is the federal authorities drawing together non-governmental organizations that will criticize actions. It is obviously quite difficult politically.

It seems that it is harder for there to be behind-the-scenes discussions in that context than it is at the Human Rights Commission. That leads me to the conclusion that it might be interesting for a committee such as this to hear, and get on the record, some of the concerns that non-governmental organizations might have in preparation for the writing of these reports.

It may not have a direct relationship, in that you may not be able to dictate what will be in that report. However, you could certainly help people to create a public forum so they could at least raise questions. Given that you are a Senate committee, that would not be seen as governmental action, and therefore it could be politically more comfortable. That could be an interesting role.

Senator Wilson: That would apply also to a review when we come before the UN committee, as opposed to the commission.

Dr. Toope: Exactly. That would apply before a committee sitting under any of the international instruments. If you did that far enough in advance, so there was a public record created, that could be then fed into the process. That would be useful.

Senator Cochrane: Your comments are well taken and I appreciate what you have been saying here this evening. Who are these international treaty-monitoring bodies? What are their roles, and are they accountable to anybody?

assistés sociaux, et elles commencent à comprendre les répercussions des atteintes aux droits économiques, sociaux et culturels, beaucoup mieux que nous au gouvernement car nous sommes ni plus ni moins à l'écart. Pourtant, il ne semble pas que les ONG aient réussi à se faire entendre, qu'elles aient pu tisser des liens. Elles ne savaient pas comment s'y prendre pour faire leurs démarches. Avez-vous des suggestions sur la façon dont cela pourrait être rendu possible? Je pense ici aux démarches que les ONG pourraient faire lors du prochain examen, et je me demande si le comité sénatorial pourrait jouer un rôle quelconque.

M. Toope: Oui, c'est un dossier important. Bien entendu, il existe une procédure permettant la participation des organisations non gouvernementales et des autres parties intéressées avant que le Canada ne se présente à la Commission des droits de l'homme. Le président en sait plus long que moi là-dessus, puisqu'il a déjà été représentant du Canada. Toutefois, il existe un processus suivant lequel les ONG sont invitées à des consultations préalables, et cela permet d'organiser les arguments et les politiques du Canada au regard de la Commission des droits de l'homme. Les choses sont plus faciles dans ce cas-là car il s'agit des droits de la personne touchant un autre pays. Il est difficile d'inciter les ONG à se prononcer sur les droits de la personne au Canada. Il y a là un enjeu politique, et celui-ci est particulièrement important si ce sont les autorités fédérales qui mobilisent les organisations non gouvernementales pour critiquer certaines mesures. C'est évidemment assez difficile sur le plan politique.

Il semble qu'elles aient plus de mal à assister aux discussions en coulisse à cette étape-là, qu'elles n'en ont à la Commission des droits de l'homme. C'est ainsi que j'en suis venu à penser qu'il serait peut-être utile, pour que l'on sache à quoi s'en tenir, que votre comité entende les éventuelles préoccupations des organisations non gouvernementales et qu'il les transmette aux responsables de la rédaction de ces rapports.

Vous n'aurez peut-être pas une action directe, car vous ne pourrez sans doute pas dicter le contenu du rapport. Toutefois, vous pouvez certainement constituer une tribune publique permettant de soulever des questions. Puisque vous constituez un comité sénatorial, on ne considérerait pas cela comme un geste de la part du gouvernement, et dès lors ce serait plus acceptable sur le plan politique. Ce pourrait être un rôle intéressant.

Le sénateur Wilson: On pourrait procéder de la même façon au moment de se présenter devant le comité des Nations Unies, quand ça ne serait pas la commission.

M. Toope: Exactement. Cela pourrait être appliqué à n'importe quel comité régi par un instrument international. Si l'on faisait cela en temps utile, de sorte que vos délibérations soient de notoriété publique, elles alimenteraient le processus. Ce pourrait être utile.

Le sénateur Cochrane: Vos remarques sont tout à fait à propos et je vous suis reconnaissante de ce que vous avez dit ce soir. Quels sont ces organes internationaux qui surveillent l'application des traités? Quel est leurs rôles, et doivent-ils rendre des comptes à quelqu'un?

Dr. Toope: You are raising an issue that is increasingly one of international public debate. The short answer is that they are typically committees of experts, not government representatives, but people who are chosen because of their expertise in a particular area of human rights. They sit within the framework of a particular international convention. The Human Rights Committee is a rather general committee, sitting within the framework of the International Covenant on Civil and Political Rights. There is a similar committee sitting under the Convention Against Discrimination Against Women. There is one sitting under the Convention on the Rights of the Child, et cetera. Each of these now has a committee process.

In most of those committees, there are two roles. One is sometimes to issue statements about how they believe the treaty should be interpreted. That is controversial. The Committee on Human Rights, for example, has issued some interpretative statements that other states have challenged. That is one role.

The second role is, as Senator Wilson was alluding to, hearing reports from states that are parties to these treaties. Every five years, a state is meant to make a report to the committee on how it is implementing its treaty commitments. The committee hears that, and other information — there is nothing to constrain what the committee hears — and then it may respond. It typically will respond to the state and suggest where compliance might be improved.

There is a final role that very few of these committees have, and that is to hear individual complaints. The Human Rights Committee, for example, under an optional protocol — a special or side agreement to the main treaty — can hear individual complaints, if a state has agreed to that. Canada has done that. There are many famous examples of Canadian cases that have gone to the Human Rights Committee — for example, a case concerning Aboriginal women and their status within the Indian Act after marrying non-status men. The case about the Quebec language legislation was highly politically charged, and went before that committee for interpretation. The committee can decide whether or not, in a specific case, the state has breached its international obligations under the treaty in question. Really, only the Human Rights Committee has that power that a number of states have bequeathed to it.

Now, you raised the question of accountability. These are committees of experts. They are not, in a sense, politically accountable. One can only hope that they will be selected on the basis of their qualities and capacities, rather than on their political connections. That is sometimes true, and unfortunately, it is sometimes not true.

There are questions to be raised about how authoritative the pronouncements of these committees really are. That is why we have to weigh them and analyze them carefully on their persuasiveness, rather than on any abstract notion of authority.

M. Toope: Vous soulevez une question qui anime de plus en plus le débat public international. En bref, il s'agit de comités d'experts; ce ne sont pas des représentants du gouvernement mais plutôt des gens que l'on retient à cause de leur vaste expérience dans le domaine des droits de la personne. Ces comités de surveillance s'intéressent à une convention internationale en particulier. Le Comité des droits de l'homme est de nature générale, et il surveille l'application du Pacte international relatif aux droits civil et politique, alors qu'un autre s'occupe de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et qu'un autre s'occupe de la Convention relative aux droits de l'enfant, etc. Dans chaque cas il y a un processus.

Dans la plupart des cas, ces comités exercent deux rôles. D'une part, ils émettent des communiqués sur la façon dont ils estiment que le traité doit être interprété. Cet aspect est controversé. Le Comité des droits de l'homme, par exemple, a donné des interprétations que certains États ont contestées. Voilà un rôle.

Comme le sénateur Wilson l'a dit, les comités sont saisis de rapports des États adhérents à ces traités et c'est là leur deuxième rôle. Tous les cinq ans, chaque État doit faire rapport au comité sur la mise en oeuvre de ses engagements au titre du traité. Le comité entend cette déposition, accompagnée d'autres renseignements — car il n'y a pas de restriction sur ce que le comité peut entendre — et il donne une éventuelle réponse. D'habitude, l'État reçoit une réponse qui suggère des façons d'améliorer la conformité.

Ces comités ont un autre rôle, celui d'instruire des plaintes particulières. Le Comité des droits de l'homme par exemple, en vertu d'un protocole facultatif — c'est-à-dire un accord parallèle ou spécial au traité principal — peut instruire des plaintes particulières, si l'État concerné donne son accord. Le Canada l'a déjà fait. Nous avons de nombreux exemples de causes célèbres dont le Comité des droits de l'homme a été saisi — par exemple, celle des femmes autochtones et de leur situation en regard des dispositions de la Loi sur les Indiens une fois qu'elles épousent un homme qui n'est pas un indien inscrit. La loi sur la langue au Québec a eu un grand retentissement sur la plan politique et le comité en a été saisi pour qu'il donne une interprétation. Le comité peut trancher, dans un cas précis, et déclarer qu'un État a enfreint ses obligations internationales au titre du traité en question. En réalité, seul le Comité des droits de l'homme a ce pouvoir que lui ont conféré certains États.

Vous avez demandé à qui ces comités doivent rendre des comptes. Ils sont constitués d'experts qui n'ont pas de comptes à rendre sur le plan politique. On ne peut qu'espérer qu'ils seront choisis à cause de leurs compétences et de leurs capacités, plutôt qu'en raison de leurs appuis politiques. C'est bien souvent le cas, mais, malheureusement, pas toujours.

On peut se demander si les jugements prononcés par ces comités font véritablement autorité. Voilà pourquoi nous devons les évaluer et les analyser avec soin afin de voir s'ils sont convaincants, sans trop se soucier d'une notion abstraite d'autorité.

Senator Joyal: I would like to submit to you the reasoning behind why a government, when it ratifies a treaty, could be bound by it.

The power to sign an international treaty is a prerogative of the Crown. Being a prerogative of the Crown, in a rational interpretation, if the Crown, in its freedom, decided to sign a set of principles, one can conclude that it wanted to say something. Perhaps the government wanted to define a set of principles to guide its actions. That being said, I am of the opinion that, in this initiative, and in the exercise of its other prerogatives, and in deciding upon its responsibilities, it has to follow those principles. It cannot contradict itself. That is because it is one of the fundamental principles that bind the Minister of Justice in exercising his or her prerogative on extradition.

The Crown, having signed the international covenant, has bound itself to follow the parameters of that covenant when exercising the ministerial discretion over extradition legislation.

When an international instrument contradicts a statute, or would limit provincial government action, it must go through the classical legislative route. Proposed legislation is supposed to be consistent with the exercise of the prerogative to sign treaties. The government is already bound, in my opinion, by the signature that it places at the bottom of a proposed treaty. Whether the ratification is provincial or federal, this is an aspect that seems not to have been very well investigated, to put it in the broadest terms.

Do you think that this approach makes sense legally, and that it could be argued in a much broader way than what we have seen so far, in terms of cases and critics of government initiatives?

Dr. Toope: That is a very complicated question. First, from an international law perspective, there are actually two stages that I am sure many of you know, but just to be clear on that, the first stage is what is called "signature" and the second is called "ratification." In some states, that is a major distinction.

In the United States, for example, signing is an executive act, but ratifying requires the consent of the Senate. Of course, we do not live in that system. We live in a system where the signature and the ratification are both, as you rightly point out, exercises of the Royal Prerogative. There is no real distinction on that score between signature and ratification.

There is a difference between signing and ratifying from an international law perspective. If you simply sign a convention, you are not bound by its terms. You are only bound not to defeat its objects and purposes. However, if you ratify a treaty, you are bound by it. It is a binding legal commitment. Once Canada goes the extra step to ratify, from an international perspective, there is no question that it is bound.

Senator Joyal, you are absolutely right about the situation internally if there is no implementation. The *Baker* case and the *Spraytech* case are moving in the direction that you elaborated. *Baker* falls within a framework of ministerial discretion rather than legislation; *Spraytech* delegates power to a municipality. This reaches far into the decision-making processes of domestic law.

Le sénateur Joyal: J'aimerais évoquer la raison pour laquelle quand un gouvernement il ratifie un traité, est lié par ce traité.

Le pouvoir de signer un traité international est une prérogative de la Couronne. Par conséquent c'est la Couronne logiquement qui jouit de toute liberté, décide d'adhérer à toute une gamme de principes, on ne peut qu'en conclure qu'elle veut par là affirmer quelque chose. Le gouvernement veut peut-être par là définir certains principes qui le guideront dans ses actions. Cela dit, selon moi, en procédant ainsi, et dans l'exercice de ses autres prérogatives, et en s'acquittant de ses responsabilités, le gouvernement doit adhérer à ses principes. Il ne peut pas se contredire. C'est là un des principes fondamentaux qui lient la ministre de la Justice dans l'exercice de sa prérogative en matière d'extradition.

La Couronne, ayant donc signé un pacte international, s'engage à respecter les conditions de ce pacte dans l'exercice du pouvoir ministériel que lui confère la loi sur l'extradition.

Quand un instrument international est en contradiction avec une de nos lois, ou quand il risque de limiter les mesures qu'un gouvernement provincial peut prendre, il faut emprunter la voie législative classique. La législation proposée doit être conforme à l'exercice de la prérogative qui permet de signer des traités. Le gouvernement est à mon avis déjà lié quand il devient signataire d'un projet de traité. On n'a pas beaucoup étudié la question de savoir si la ratification doit être provinciale ou fédérale.

Pensez-vous que cette approche est logique sur le plan juridique et que l'on pourrait faire valoir cet argument beaucoup plus souvent qu'on ne l'a fait jusqu'à présent, dans le cas de plaintes ou de critiques des initiatives gouvernementales?

M. Toope: C'est une question très compliquée. Tout d'abord, en droit international, il faut préciser qu'il y a deux étapes, comme vous le savez, mais je tiens à le rappeler, l'étape que l'on appelle la «signature» et la deuxième que l'on appelle «la ratification». Dans certains pays, la distinction est importante.

Aux États-Unis, par exemple, c'est l'exécutif qui signe une loi mais pour qu'elle soit ratifiée, il faut le consentement du Sénat. Bien entendu, nous ne vivons pas sous ce régime-là. Notre régime est tel que la signature et la ratification constituent, comme vous l'avez si bien rappelé, l'exercice d'une prérogative royale. Il n'y a pas de véritable distinction entre la signature et la ratification.

En droit international, il y a une différence entre la signature et la ratification. Si vous ne faites que signer une convention, vous n'êtes pas lié par chacun de ses articles. Vous vous engagez tout simplement à ne pas contrecarrer ses objectifs et ses buts. Toutefois, si vous ratifiez un traité, vous êtes lié par lui. C'est un engagement juridique exécutoire. Quand le Canada s'engage dans cette voie, d'un point de vue international, il est indéniable qu'il est lié.

Sénateur Joyal, vous avez tout à fait raison concernant ce qui se passe au pays s'il n'y a pas mise en oeuvre. L'affaire *Baker* et l'affaire *Spraytech* sont tout à fait dans la catégorie que vous évoquez. L'affaire *Baker* relève de la discrétion ministérielle plutôt que d'une disposition législative. L'affaire *Spraytech* délègue un pouvoir à la municipalité. Tout cela est solidement

The difficulty is that this puts an extraordinarily heavy onus on the government to understand the interrelationship between all of the various international treaty commitments that it makes. I know that Mr. Allmand alluded to this in his testimony. He argued, quite rightly, that there is a presumption that there will be some coherence amongst all of those. However, given the reality of an increasingly large and voluminous international framework, it is difficult to accept that the government may actually understand the interrelationship amongst all of the commitments it is making. That goes to the point that you are exploring.

The government needs help, because there are more of these commitments. The expectations are that there will be some coherence. It is a nice argument. I would like to see an argument that says that in the exercise of the Royal Prerogative, there is a general assumption that you are coherent with the commitments that you have made to yourself. I like that argument. In order for that to be practically relevant, the government will need help in understanding more fully the implications of some of the commitments that it is making.

I am not trying to suggest that the government is entering into these agreements lightly; however, the framework is becoming complex. To relate the trade treaties to all the environment treaties and to the human rights treaties — just to take three areas — is an enormously difficult task.

Senator Joyal: For the benefit of our future work, it would help the members of our committee if we could obtain a list of the international instruments that Canada has signed in the field of human rights.

Senator Finestone: I will send it to you.

Senator Joyal: With that information, we could see which ones have been not only ratified, but also implemented by the provinces and the federal government, in order to have the capacity to distinguish where there might be some problems.

The Chairman: One of the first issues that we addressed was the number of international treaties. Dean Toope has identified some 4,000, if you include all trade, regional and bilateral treaties. The first step was to know how many treaties we are talking about. The second step is to know how the government identifies them. Where are the treaties stored? Can we go to one place? The government has implemented some measures. The Department of Foreign Affairs now has a database for some treaties.

We also asked if the human rights treaties are kept in one place. There is a new document from UNESCO pulling some of the treaties together. We are wrestling with the issue of pulling this information together. We will address that in our report and see whether there is a role for us in that area, and beyond.

Dr. Toope, we know that the laws of the United States support the signing of a treaty by the executive; however any ratification is congressional. We also know that, politically and practically,

enraciné dans les divers processus de prise de décision en droit national.

La difficulté vient du fait que le gouvernement a l'énorme tâche de comprendre les rapports entre les divers engagements internationaux aux termes des traités qu'il signe. Je sais que M. Allmand a parlé de cet aspect dans son témoignage. Il a dit, et il a tout à fait raison, qu'on suppose qu'il y aura une logique entre tous ces traités. Toutefois, il y a de plus en plus de traités internationaux et il est difficile de concevoir que le gouvernement comprenne les rapports entre tous les engagements qu'il prend. Cela abonde dans votre sens.

Le gouvernement a besoin d'aide, parce que ces engagements-là se multiplient. On voudrait croire qu'il y a une certaine cohérence. C'est un argument réconfortant. Je voudrais que l'on m'assure que je peux présumer que l'exercice de la prérogative royale se fait de façon cohérente compte tenu des engagements pris par la Couronne auparavant. J'aime bien cet argument. En pratique, le gouvernement aura besoin d'aide pour comprendre toutes les conséquences de certains engagements qu'il prend.

Je ne veux pas dire par là que le gouvernement prend ces engagements-là de façon primesautière. Toutefois, l'ensemble devient complexe. Voir les traités commerciaux dans le contexte des traités sur l'environnement et des traités sur les droits de la personne — et ce sont là trois exemples — est une tâche éminemment ardue.

Le sénateur Joyal: Pour notre travail à l'avenir, les membres du comité auraient intérêt à pouvoir consulter une liste des instruments internationaux que le Canada a signés dans le domaine des droits de la personne.

Le sénateur Finestone: Je vous enverrai cette liste.

Le sénateur Joyal: Ainsi, on pourra savoir quels instruments ont été non seulement ratifiés, mais également mis en oeuvre par les provinces et le gouvernement fédéral, et cela nous permettra de déceler les éventuels problèmes.

La présidente: Dès le départ, nous nous sommes intéressés au nombre de traités internationaux. M. Toope en a repéré environ 4 000, si l'on groupe les traités commerciaux, régionaux et bilatéraux. Il fallait tout d'abord savoir à combien de traités nous avions affaire. Ensuite, il a fallu déterminer comment le gouvernement les identifiait. Où les entreposait-on? Pouvait-on les trouver au même endroit? Le gouvernement a adopté certaines mesures. Le ministère des Affaires étrangères a constitué une base de données pour certains traités.

On a également demandé si les traités concernant les droits de la personne se trouvaient en seul endroit. Il existe un nouveau document de l'UNESCO qui réunit certains traités. Nous nous affairons à colliger ces renseignements. Dans notre rapport, nous tâcherons de déterminer si le comité a un rôle à jouer dans ce domaine et au-delà.

Monsieur Toope, nous savons qu'aux États-Unis la loi exige qu'un traité soit signé par l'exécutif. Cependant, la ratification incombe au Congrès. Nous savons que, pour des raisons politiques

that is often used as a ploy. "I cannot ratify it because Congress will not allow it." It becomes an internal political dynamic.

Australia has not tampered with the executive authority to sign and ratify agreements, but has said that they will not do so until they have given 15 working days' notice, so that Parliament may have a debate, more or less. I am synthesizing the Australian law unfairly, perhaps. They have less difficulty with their states, although they have admitted that relationship may develop to resemble our federal-provincial situation in the future. They have said that the entire treaty basis that has been put into law, which the government put into place, is helpful because it educates the public. They also have committees that, if they are to sign a treaty, generically look at the subject matter and have a dialogue with those who might be constituents of that treaty. The process is consultative and does not change the executive authority, but it involves the public and Parliament. One may argue whether that is helpful.

Do you think that kind of process would be of merit in Canada? The process would at least be educative, if nothing anything else. Do you think that kind of parliamentary process would encourage internal federal-provincial committees to act more appropriately on implementation in both spheres?

Dr. Toope: Yes, I do. Even if the process did not and could not result in direct involvement in ratification — and I think that would be very complex to try to organize — and even if it did not have the capacity to truly shape provincial decision-making, it could have the capacity to influence the way these international instruments are being imagined and discussed within the Canadian political circle.

There are two distinct advantages. The first is the public advantage. Your point earlier about Canadians assuming that we are much better than we are about implementation is a good one, although you may not have phrased it that way.

The second point is that an integration of the political and bureaucratic discussions would be very helpful. Right now there is an enormous amount of behind-the-scenes work, often in extremely good faith, trying to move agendas forward, but it is not integrated with the political debate. Therefore, you cannot accomplish what you set out to do because there will be someone blocking it or someone for whom it is not a priority.

A public assessment of whether some of these instruments are actually needed, whether they are useful, and what they would contribute to the Canadian domestic scene, and to our perception of ourselves as a rule-abiding state internationally, would be very useful.

I see some formal role as actually helping us to integrate the bureaucratic and political debate and to create some kind of political momentum, although not necessarily in favour of ratification. I want to be clear about that. We might find, on some of these treaties, that there are enormous concerns that ought to be raised. For example, Canada has not ratified the Inter-American Convention on Human Rights, and there are some people who

et pratiques, on invoque parfois l'argument: «Je ne peux pas ratifier parce que le Congrès ne me le permet pas». Et cela retombe dans l'arène politique interne.

En Australie c'est toujours le pouvoir exécutif qui signe et ratifie les accords, mais ce pays s'abstient de le faire tant que 15 jours ouvrables de préavis ne se sont pas écoulés, afin que le Parlement puisse tenir un débat, ni plus ni moins. Je fais peut-être une synthèse succincte de la loi australienne. Les rapports avec les États australiens sont plus faciles qu'ici, même si on admet que la situation peut évoluer et en venir à ressembler, à l'avenir, à nos relations fédérales-provinciales. On dit que tous les traités qui ont été codifiés, toutes les lois que le gouvernement a adoptées, sont utiles parce que cela fait oeuvre éducative auprès du public. Les Australiens ont aussi des comités, qui, quand il s'agit de signer un traité, se penchent globalement sur le sujet et consultent ceux qui pourraient être touchés par le traité. Ce processus est purement consultatif et ne modifie en rien le pouvoir exécutif, mais il fait intervenir le public et le Parlement. On peut en questionner l'utilité.

Pensez-vous qu'une telle façon de procéder serait dans l'intérêt du Canada? Elle serait éducative, à défaut d'autre chose. Pensez-vous que ce genre de procédure parlementaire encouragerait les comités fédéraux-provinciaux internes à être plus rigoureux dans la mise en oeuvre, aux deux paliers?

M. Toope: Oui, je le pense. Même si le processus n'aboutissait pas ou ne pouvait pas aboutir à une participation directe à la ratification — car cela signifierait une organisation très complexe — et même si le processus ne parvenait pas à infléchir véritablement la prise de décision provinciale, il pourrait influencer la façon dont ces instruments internationaux sont conçus et discutés dans les cercles politiques canadiens.

Cela présente deux avantages distincts. Le premier est d'ordre public. Vous disiez avec raison tout à l'heure que les Canadiens supposent que nous avons un bien meilleur bilan par rapport à la mise en oeuvre de ces instruments que ce n'est le cas. Vous avez peut-être formulé cela autrement.

Deuxièmement, il serait utile d'intégrer les discussions politiques et bureaucratiques. À l'heure actuelle, beaucoup de travail se fait en coulisses, souvent avec beaucoup de bonne foi, pour essayer de faire avancer certains dossiers, mais ces discussions ne sont pas incorporées dans le débat politique. Par conséquent, on ne peut pas atteindre ces objectifs, parce que quelqu'un qui a des priorités différentes va s'y opposer.

Il serait très bien que la population évalue la nécessité d'avoir ces instruments, leur utilité, et leur contribution éventuelle à la situation interne du Canada et à notre perception selon laquelle le Canada est un pays qui respecte les règles internationales.

Le Parlement pourrait jouer un rôle plus officiel en nous aidant à intégrer le débat bureaucratique et le débat politique pour créer une certaine dynamique politique, mais pas forcément pour appuyer la ratification de tous ces instruments. Dans le cas de certains traités, nous allons peut-être constater qu'il existe des préoccupations énormes que nous devons aborder. Par exemple, le Canada n'a pas ratifié la Convention inter-américaine sur les

have pressed very hard for that ratification. There are others who, for very sound reasons, want to raise questions about the implications of that convention for Canada. That kind of debate could be helpfully pursued in a parliamentary forum.

Senator Finestone: Seattle was the first example. Quebec City caused many of us in Canada to question the process of how we look at international undertakings, whatever the sphere of activity. Quebec City shook us up with what happened with the population that was very distressed about the issues that were being discussed. Genoa was the next one. We are now deciding where the next meetings will be. There is a tremendous fear that I see as a result of a credibility gap and confidence in the measures and commitments that ministers were undertaking for the executive. There is a lack of understanding by the general population, so the headlines refer to "NGOs" and "civil society."

That gap can be filled by those people who represent civil society and who can be an overarching voice for NGOs and civil society, and that is the elected member of Parliament, who must act as a spokesman and as a legislator to give credibility to, and to make concrete, the undertakings of the executive where the ratification process must take place. Each one of us, whether a senator or a member of Parliament, and regardless of where in the world we live, is facing this serious issue.

When listening to the Chair discuss her Australian experience, it struck me that perhaps we can learn from other countries. If the legislators do not fill that gap, the world will be an even more angry place.

Dr. Toope: Your questions about perceptions of illegitimacy of process and illegitimacy of outcomes are increasingly powerful. Although recent events may change these attitudes substantially, there had been a very strong movement toward questioning a whole series of international processes, which would ultimately include international human rights. I agree with you completely that there needs to be stronger engagement from elected and even appointed public officials around those issues. I will not go into my own hobbyhorse about the role of members of Parliament in democracies, but a gap has emerged. In identifying the gap, it would be worthwhile looking at the experience in Australia, New Zealand and two or three places in Europe that call upon some kind of public process before ratification of treaty commitments.

The Chairman: Professor Toope, not only have you helped us identify some of the solutions, you have helped us identify the problems, which is what we are trying to do in this committee. We are trying to determine where our work would be best placed in the field of human rights and its machinery. I thank you for focusing us on the problems and giving us some leads on where our solutions may lie.

The committee adjourned.

droits de l'homme. Certains ont fait beaucoup d'efforts pour que le Canada ratifie cette convention. D'autres, pour des raisons très légitimes veulent poser des questions concernant les répercussions de cette convention pour le Canada. Ce genre de débat pourrait très bien se faire dans une tribune parlementaire.

Le sénateur Finestone: Seattle a été le premier exemple. Ce qui s'est passé à Québec a poussé beaucoup de Canadiens à considérer le cas des entreprises internationales, quel que soit leur domaine d'activité. Les événements survenus à Québec nous ont beaucoup secoués parce que les gens étaient angoissés par les sujets de discussion. La prochaine réunion s'est tenue à Gênes. Nous sommes maintenant en train de décider où auront lieu les prochaines réunions. La population a très peur vu le manque de confiance et de crédibilité qu'elle attache aux mesures et aux engagements pris par les ministres au nom de l'exécutif. Le grand public ne comprend pas très bien, et dans les manchettes on parle des «ONG» et de la «société civile».

Cette lacune peut être comblée par ceux qui représentent la société civile et qui peuvent parler avec autorité pour les ONG et la société civile, c'est-à-dire les députés. Le rôle des députés élus c'est également d'être le porte-parole et le législateur afin d'accorder une crédibilité aux mesures prises par l'exécutif, qui est responsable de la ratification des instruments. Chacun de nous, sénateur ou député, indépendamment de notre lieu de notre résidence, est confronté à cette question très grave.

Quand j'écoutais la présidente parler de son voyage en Australie, je me suis dit qu'il y avait peut-être un enseignement à tirer des expériences des autres pays. Si les parlementaires ne comblent pas cette lacune, il y aura encore plus de colère dans le monde.

M. Toope: Les questions que vous soulevez concernant les perceptions d'un manque de légitimité des processus et des résultats prennent de plus en plus de force. Même si les événements récents risquent de modifier considérablement ces attitudes, il y a une tendance très forte de contestation de toute une gamme de processus internationaux, qui va finir par englober les droits de la personne. Je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire que les élus et même ceux qui sont nommés doivent manifester une plus grande volonté à résoudre ces questions. Je ne vais pas vous parler de mon dada, c'est-à-dire le rôle des députés dans une démocratie, mais il est exact de dire qu'une lacune s'est créée. Afin de bien identifier cette lacune, il vaudrait la peine d'examiner l'expérience de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et de deux ou trois pays européens qui ont mis en place un processus public qui précède la ratification des traités.

La présidente: Professeur Toope, vous nous avez aidés à identifier non seulement certaines solutions, mais également les problèmes. C'est justement le but de ce comité. Nous essayons de déterminer la place qu'occupent nos travaux dans le domaine des droits de la personne et de l'appareil gouvernemental. Je vous remercie de nous avoir aidés à cibler les problèmes et de nous avoir donné des pistes de solutions.

La séance est levée.

OTTAWA, Monday, October 1, 2001

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:00 p.m. to examine issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: I see a quorum, so we will start.

Before we get to our witness, I want to advise the members of the committee that we had indicated that we would be videotaping our sessions. The request certainly went in to CPAC and we were proceeding on the assumption that there is merit in that as an educational tool for the citizens and that the issues of international law are misunderstood not only in the general public but in a lot of the professional groupings also. I must say that I have been getting quite a bit of feedback that people are watching and are finding it interesting, particularly in trying to understand how the international covenants comply with our laws — how they are put into place here. It was a thread that we were weaving; it was not just one session.

I was contacted by the clerk to indicate that we had lost our videotaping, because there were others — most notably, the Social Affairs Committee — moving to Monday. My reply was that was our legitimate spot, we had requested it, and we should continue. Nonetheless, I understand the powers in the Senate moved one of the cameras over to the Social Affairs Committee, leaving a special study and a new committee with videotaping and we were precluded.

A letter has been prepared which I am prepared to either send on my own behalf or on behalf of the committee questioning not the fact that we do not have the video but the fact that we did not have a fair and proper chance to make our case and to have a discussion with the leadership, and that, in my opinion, the process is one to be revisited by the leadership. I would like to pass the letter around. If you are in agreement, we would have a committee decision to send that letter under my signature. I will let you take some time and we will deal with it at the end of our deliberations.

Senator Ferretti Barth: Is it possible to have it in French?

The Chairman: It was drafted originally for me. As I indicated, I thought it would have more weight if it came from the committee. That is why it has not been translated. I do apologize for that.

Senator Ferretti Barth: It's okay. There is no problem.

The Chairman: It will not go out until it is translated. We will address that at the end of our committee.

OTTAWA, le lundi 1^{er} octobre 2001

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit ce jour à 16 heures pour étudier diverses questions ayant trait aux droits de la personne et examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Comme il y a quorum, nous allons commencer.

Avant d'accueillir nos témoins, je tiens à signaler aux membres du comité que nous avons indiqué notre désir de faire enregistrer nos séances. Nous avons adressé cette demande à CPAC en partant du principe que de tels enregistrements sont un outil d'information pour la population et que la question du droit international est mal comprise, non seulement par les Canadiens en général mais aussi par un grand nombre de groupes professionnels. Je dois aussi vous dire que j'ai reçu un grand nombre de réactions positives de téléspectateurs qui trouvent nos travaux très intéressants, d'autant plus que nous essayons de voir dans quelle mesure les pactes internationaux sont conformes à nos lois et comment nous nous y prenons pour les mettre en oeuvre. Rien de tout cela n'est particulier à notre dernière séance, puisque notre démarche correspond à une toile que nous tissons.

Le greffier m'a indiqué que nous ne serons pas enregistrés aujourd'hui, parce que d'autres comités — notamment le Comité des affaires sociales — tiennent désormais leurs séances le lundi. J'ai invoqué la légitimité de ce créneau dans notre cas, j'ai demandé qu'il nous soit rendu et je continuerai de le faire. Quoi qu'il en soit, j'ai cru comprendre que les responsables du Sénat avaient décidé de faire passer les caméras au Comité des affaires sociales, d'enregistrer une séance spéciale et un nouveau comité et de nous exclure de la radiodiffusion.

J'ai préparé une lettre, que je suis prête à envoyer en mon nom et au nom du comité, dans laquelle je remets en question non pas le fait que notre séance ne soit pas enregistrée aujourd'hui, mais le fait que les décideurs ne nous aient pas donné la possibilité de faire valoir notre cause, procédure qu'ils devraient revoir. Je me propose de faire circuler cette lettre et, si vous êtes d'accord, le comité pourra décider de l'envoyer sous ma signature. Je vais vous laisser quelques minutes pour y réfléchir et nous y reviendrons à la fin de nos délibérations.

Le sénateur Ferretti Barth: Peut-on l'avoir en français?

La présidente: Elle a été rédigée à mon intention. Comme je le disais, elle aurait beaucoup plus de poids si elle émanait du comité. C'est parce qu'elle m'était destinée qu'elle n'a pas été traduite. Veuillez m'en excuser.

Le sénateur Ferretti Barth: C'est très bien. Il n'y a pas de problème.

La présidente: Cependant, elle ne sera pas envoyée avant d'avoir été traduite. Nous en reparlerons quand nous arriverons à la fin de nos délibérations d'aujourd'hui.

I am very pleased that we have today Marilou McPhedran, who is the program director from the International Women's Rights Project at York University. A short brief was forwarded, which all members received, so I will not take the time of the committee except to welcome you here and to tell you that our reference is to examine issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

In our first phase we are tasked to set our terms of reference and from that, to determine the areas in the human rights field that have bearing on the machinery of human rights we wish to study as we go forward. We have been asking interested persons, eminent scholars and any others who feel they have something to contribute to shaping our work. This is not the phase where we are actually getting into the in-depth study of an area. We are asking for advice and information about varying sectors within the human rights study field.

With your expertise in women's issues and the books you have written, we thought you would be an admirable witness. Perhaps you have an opening statement. I do not know how much time you have been allotted, but usually we like about ten minutes, and then, if you are free, to answer questions from the committee.

Welcome.

Ms Marilou McPhedran, Program Director, International Women's Rights Project, York University: Thank you very much, Madam Chair, and thank you personally and directly for the invitation. I very much appreciate it.

I want to speak with you today about legal literacy. I want to focus on the international covenant, one of the major United Nations human rights treaties, the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women. I will probably shorten that title and call it either "the Women's Convention," or perhaps CEDAW. This women's convention is really a prerequisite for using the model of legal literacy in citizenship and the building of democracy both within our own country and internationally, and, of course, what that means from the angle I am approaching today, the implementation of women's human rights.

We have done the articulation. We have done the drafting and the redrafting with one exception, to which I will speak later, and it is now time to focus on implementation. That is really one of the most exciting aspects of being invited to be here with you today. My sense is that this standing committee will make a very significant contribution to helping us make that shift to flowing more resources and more attention to raising our knowledge level, our legal literacy, around our international human rights treaties.

Je suis très heureuse d'accueillir maintenant Marilou McPhedran, directrice du programme International Women's Rights Project à l'Université York. Comme vous avez reçu son court mémoire, je ne m'attarderai pas plus sur les présentations et je vais tout de suite souhaiter la bienvenue à notre invitée. Je lui rappelle que nous avons pour mandat d'étudier diverses questions ayant trait aux droits de la personne et d'examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Dans un premier temps, nous devons préciser notre mandat et, à partir de là, déterminer quels domaines des droits de la personne ont une répercussion sur les mécanismes du gouvernement que nous voudrions étudier par la suite. Nous invitons les personnes intéressées, d'éminents universitaires et autres qui estiment être en mesure d'apporter une contribution à nos travaux, à nous aider à profiler notre action. Nous n'en sommes pas encore au stade de l'étude détaillée des domaines en question. Nous sollicitons pour l'instant des conseils et des informations sur les divers secteurs touchant au grand domaine des droits de la personne.

Nous avons pensé que vous seriez un témoin admirable compte tenu de votre expérience des questions relatives aux femmes et des ouvrages que vous avez signés. Si vous le désirez, vous pouvez commencer par des remarques liminaires. Je ne sais pas combien de temps on vous a alloué, mais sachez que nous accordons habituellement 10 minutes. Si vous êtes encore disponible par la suite, nous pourrions vous poser des questions.

Soyez la bienvenue.

Mme Marilou McPhedran, directrice de programme, International Women's Rights Project, Université York: Merci, madame la présidente; merci à vous, directement, pour cette invitation que j'ai beaucoup appréciée.

Je me propose aujourd'hui de vous parler d'alphabétisation juridique. Je vais m'attarder sur un pacte international qui est l'un des principaux traités des Nations Unies en matière de droits de l'homme, je veux parler de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, titre que je contracterai en «Convention des femmes» ou en CEDEF. Cette convention est un passage obligatoire quand on veut parler d'application du modèle d'alphabétisation juridique sur les plans de la participation individuelle à la société et de la construction de la démocratie au Canada et à l'échelle internationale, de même que d'application des droits humains des femmes. C'est donc par le truchement ce texte que j'aborderai toutes ces questions.

Le Canada a participé à l'élaboration de la convention, à sa rédaction et à sa modification, à une exception près cependant, sur laquelle je reviendrai plus tard. Le moment est maintenant venu de nous intéresser à sa mise en oeuvre. Je trouve d'ailleurs sensationnel que votre invitation me soit parvenue maintenant. J'ai l'impression que votre comité est en mesure de nous aider à consacrer davantage de ressources et d'attention pour mieux connaître les divers traités internationaux que nous avons signés dans le domaine des droits de la personne et d'améliorer notre alphabétisation juridique à cet égard.

I would like to quickly put the Women's Convention in context. UN world conferences, in addition to the ones that have been actually dedicated to women, have had a very significant impact on women's lives all over the world. Following the adoption of the 1967 Declaration on the Elimination of Discrimination Against Women, which was the precursor to the Women's Convention, was the conference on human rights in Tehran in 1968. In Rio de Janeiro in 1992 and in Vienna on human rights in 1993, for the first time, women's rights were officially recognized as human rights, setting the course for integration of human rights and development in the women's agenda for Beijing. Shortly thereafter, in Cairo, the population and development conference in 1994 emphasized women's role in development.

These conferences can all be seen as markers along the path to human rights becoming central to women's struggle for equality all over the world. The Beijing Declaration and Platform for Action are imbued with human rights terminology and principles referring specifically to the major human rights treaties of the United Nations, but, particularly, to the Women's Convention and its related general recommendations from its monitoring committee with 23 experts appointed by the UN. In my presentation I will refer to that monitoring committee as the CEDAW committee.

It is relevant to note the declaration and the platform coming out of Beijing have not carried any legal obligations and they do not contain any monitoring mechanism, yet they are probably more at the forefront — for public, and, indeed, many parliamentarians — as the primary commitment to women's rights made by our country. They are very important, but they do not have the force of law. For this reason the Women's Convention, CEDAW, is a very useful and, I would argue, more useful frame of reference for monitoring the implementation of human rights commitments made by this country in a range of major human rights treaties.

As a formal human rights treaty with its attendant mechanisms, CEDAW is an essential tool not only for parliamentarians but also for advocates and diplomats. It is an aid for assessment for years to come because it articulates and reinforces the human rights that are at the core of the Beijing platform and the "Beijing Plus Five" agreement, which is the right not to be discriminated against simply because one is female. There is some considerable irony to the fact that the Beijing platform and the "Beijing Plus Five" platform are more widely known because it is, in fact, the convention that is the instrument with greater potential as the legal foundation for implementation strategies in the longer run.

I am here to urge you, honourable senators, to invite more presentations on the Women's Covenant and its UN reporting process, the role of its monitoring committee, and the way in which CEDAW can be used within our own country to inform and

Permettez-moi très rapidement de replacer la Convention des femmes en contexte. Les conférences mondiales de l'ONU, en plus de celles qui ont été spécifiquement consacrées aux questions des femmes, ont eu une incidence très marquée sur la vie des femmes partout dans le monde. Après l'adoption, en 1967, du texte qui a précédé la CEDEF — soit la Déclaration sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes — il y a eu la Conférence de Téhéran sur les droits de l'homme, en 1968. À Rio de Janeiro, en 1992, puis à Vienne en 1993, on a reconnu officiellement pour la première fois les droits humains de la femme, ce qui a préparé le terrain à l'organisation de la conférence mondiale sur les femmes de Beijing où il a été question de droits et de développement. Peu après, c'est-à-dire lors de la conférence du Caire en 1994 sur la population et le développement, on a de nouveau insisté sur le rôle de la femme dans le développement.

On peut considérer que toutes ces conférences sont autant d'étapes importantes sur la voie de la reconnaissance et des droits humains des femmes dans la lutte que celle-ci mènent partout dans le monde au nom de l'égalité. La Déclaration et le Programme d'action de Beijing regorgent de renvois aux droits de la personne et de principes propres aux traités des Nations Unies sur les droits de l'homme, mais il y surtout question de la CEDEF et des recommandations générales la concernant qui ont été formulées par le Comité de surveillance constitué de 23 experts nommés par l'ONU. Pour parler de ce comité de surveillance, j'emploierai l'expression «comité de la CEDEF».

Il convient ici de remarquer que la Déclaration et le Programme d'action de Beijing n'étaient assortis d'aucune obligation légale ni d'aucun mécanisme de surveillance, ce qui n'empêche qu'ils sont considérés, par la population et bien sûr par un grand nombre de parlementaires, comme le principal engagement pris par notre pays envers les droits de la femme. Ils sont donc très importants, mais ils n'ont pas force de loi. C'est pour cette raison que la CEDEF est un cadre de référence très utile, quant à moi, pour évaluer dans quelle mesure notre pays respecte les engagements qu'il a pris sur le plan des droits de la personne par le truchement de tout un éventail de traités onusiens.

En tant que traité officiel sur les droits de l'homme, assorti de mécanismes corollaires, la CEDEF est un instrument essentiel non seulement pour les parlementaires, mais également pour les juristes et les diplomates. Elle va nous servir de référence dans les évaluations auxquelles nous nous livrerons dans les années à venir, parce qu'elle précise et renforce les droits de la personne qui sont au coeur même du Programme d'action de Beijing ainsi que de l'entente «Beijing Plus Cinq», qui articule le droit de ne pas être victime de discrimination pour le simple fait d'être une femme. Il est relativement paradoxal que le Programme d'action de Beijing et le Programme «Beijing Plus Cinq» soient plus connus que la convention, qui est pourtant l'instrument présentant le plus grand potentiel en tant que fondement juridique des stratégies d'application à long terme.

Je me permets, honorables sénateurs, de vous exhorter à convoquer davantage de témoins en mesure de pour vous parler de la CEDEF, du processus de rapport de l'ONU, du rôle du Comité de surveillance et de la façon dont la CEDEF pourrait, au Canada,

strengthen our Charter of Rights and Freedoms, our national guarantees and our constitutional guarantees for the women and girls of this country.

Kofi Annan said very recently that in the course of the 20th century great strides were made in defining the universal norms of gender equality. The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women stands as a milestone in that quest. Since its adoption by the United Nations General Assembly in December 1979, this women's bill of rights has taken its place as a key pillar of international human rights law. As we enter the 21st century, it is time to implement these norms. This is taken from the Secretary-General's introduction to the recent publication of the Optional Protocol to the women's convention. This convention is focused on outcomes and impact and implementation. It is substantive. It focuses on "elimination of discrimination."

This is a very interesting title to have for a treaty and one of the things that makes this particular treaty stand out is that it covers both the public and the private spheres of women's lives. When one looks at the source of discrimination that women and girls experience that create very significant and often terrible barriers to fulfilling their potential as human beings, often that discrimination operates in the private sphere of their lives. Many of the other treaties do not address the private sphere.

Canada, as you well know, is a signatory to a number of key UN human rights treaties, including the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment and, most recently, the Convention on the Rights of the Child. Of course, we took a very strong leadership role and have strong commitments in developing and implementing the International Criminal Court.

Commitments made by UN member states whose governments have ratified the convention and the other covenants to which I have referred are legal obligations. They continue to operate when there are changes in the governing party and even if the form of government in a member state changes, for example, as happened through the transition in Eastern Europe in countries like Ukraine. Unlike other major human rights treaties, the convention provides to women and girls the acknowledgement that their human rights are violated in their private as well as their public lives. Policy and law reforms guided by the convention encompass both aspects of women's lives and women citizens are often the instigators of the changes through their research, advocacy and tenacity.

The legal literacy of women's NGOs and their participation in UN processes have risen dramatically since the first World Conference on Women 26 years ago. At that Mexico City World Conference on Women, NGOs held their first parallel conference

nous permettre de renforcer notre Charte des droits et libertés de même que les garanties nationales et constitutionnelles que nous accordons aux femmes et aux jeunes filles de ce pays.

Kofi Annan a récemment déclaré que, dans le courant du XX^e siècle, nous avons réalisé de grands progrès dans la définition de normes universelles en matière d'égalité des sexes. La Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes ressort comme une des principales étapes à cet égard. Depuis son adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1979, cette déclaration des droits de la femme est devenue l'un des principaux piliers du droit international en matière de droits de la personne. À l'aube du XXI^e siècle, il est temps que nous appliquions les normes qu'elle propose. Tout cela est extrait de l'introduction de la récente publication du protocole facultatif de la Convention des femmes, signée par le secrétaire général. Avec cette convention, il faut maintenant obtenir des résultats et passer à sa mise en oeuvre. La convention, qui est axée sur «l'élimination de la discrimination», est substantielle.

La convention, qui porte un titre très intéressant pour un traité, se distingue surtout par le fait qu'elle traite de la situation de la femme dans la vie publique et dans la vie privée. En effet, c'est très souvent dans la vie privée des femmes ou des jeunes filles qu'on trouve les plus importantes sources de discrimination qui les empêchent de parvenir à leur plein potentiel d'êtres humains. Rares sont les autres traités qui parlent du domaine privé.

Comme vous le savez, le Canada a signé plusieurs traités importants de l'ONU dans le domaine des droits de la personne, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et, plus récemment, la Convention relative aux droits de l'enfant. Nous avons bien sûr joué un rôle de premier plan dans ce domaine et avons montré notre détermination à mettre sur pied le Tribunal pénal international.

Les engagements pris par les États membres de l'ONU, dont les gouvernements ont ratifié la convention et les autres pactes dont je viens de parler, sont des obligations légales. Celles-ci demeurent valables après un changement de gouvernement et même après un changement de forme de gouvernement, comme ce fut le cas, par exemple, de la transition de régime en Europe de l'Est, avec des pays comme l'Ukraine. Contrairement aux autres grands traités sur les droits de l'homme, la CEDEF reconnaît que les droits humains des femmes et des jeunes filles peuvent être violés dans la sphère privée tout comme dans la sphère publique. Les réformes politiques et juridiques inspirées de la convention portent sur tous les aspects de la vie des femmes et ce sont d'ailleurs souvent des femmes qui sont à l'origine de tels changements, par le biais de leurs recherches, de leur action militante et de leur ténacité.

L'alphabetisation juridique des ONG de femmes et leur participation aux processus de l'ONU ont pris énormément d'ampleur après la première Conférence mondiale sur les femmes, il y a 26 ans. Lors de la Conférence mondiale sur les femmes de

to the official UN proceedings — something that is now very familiar to us but which is a relatively recent development. These NGO fora have nurtured global research and advocacy initiatives by NGOs that have emphasized accountability of governments to their citizens.

Women's NGOs have pushed for a paradigm shift away from the more exclusive model of armchair diplomacy to implementation of their treaty rights and have initiated the practice of writing shadow reports or alternative reports to the expert committees established by the UN to monitor the major human rights treaties. These reports often demonstrate very clearly the legal literacy skills in the reports, and, to be honest, they often diverge significantly from those filed by the national governments. However, the CEDAW convention has specific measurements to assess the achievement of the rights espoused and it has potential not yet realized for us in this country.

In 1998, you will recall that a coalition of NGOs found their way to Geneva and made such a report which had a very powerful impact on the monitoring committee that heard their report. Also in 1998, Senator Wilson joined us at York University when we convened the first meeting in Canada to focus exclusively on the Women's Convention. At that meeting we tabled a discussion paper which we had asked Sheila Day to write. Briefly, in that report she said that when national women's NGOs move into international work, we also move into connection with women's NGOs from around the world. This is exciting, but there are also some problems to reflect on as national NGOs become more involved. Until recently, human rights work at the United Nations has been carried out principally by international NGOs such as Amnesty International and Human Rights Watch. In the field of women's human rights, there are also international NGOs (INGOs). Some of the most influential of these are organizations that employ staff on a full-time basis to interact with the United Nations to advocate for women. The organizations and the women in them are knowledgeable about the United Nations system, plugged into the United Nations bureaucracy and expert on international human rights law. However, they are not plugged into grass roots organizations. Often they are not linked with the most disadvantaged women.

We have to find a way to curtail this expert exclusiveness. We have to set aside assumptions that only those engaged professionally in human rights advocacy at the UN know enough to work effectively in these fora. The Canadian governmental machinery must become more open. It must allow for input from citizens, NGOs and individuals much earlier in the process.

One of the ways in which we are trying to strengthen the legal literacy and the ability to conduct evidence-based advocacy to be more effective in the implementation of human rights is through

Mexico, les ONG ont tenu leur premier événement parallèle aux délibérations officielles de l'ONU. Nous y sommes maintenant tous habitués, mais c'était alors un phénomène relativement récent. Toutes ces tribunes ont favorisé l'adoption, par les ONG, d'initiatives mondiales dans les domaines de la recherche et de l'action sociale, initiatives qui ont mis l'accent sur la responsabilité des gouvernements envers les citoyens.

Les ONG de femmes ont insisté pour passer du modèle exclusif de diplomatie informelle à l'application de leur droit de traité, et elles ont pris l'habitude de soumettre des contre-rapports aux comités experts de l'ONU chargés de surveiller les grands traités sur les droits de l'homme. Très souvent, ces rapports traduisent une excellente connaissance juridique et, pour tout dire, il n'est pas rare qu'ils divergent très nettement de ceux émanant des gouvernements nationaux. Quoi qu'il en soit, la CEDEF est assortie de mesures précises destinées à évaluer les réalisations en matière d'adoption des droits et elle présente, pour le Canada, un potentiel que nous n'avons pas encore réalisé.

Vous vous souviendrez qu'en 1998 une coalition d'ONG s'était retrouvée à Genève pour y déposer un rapport qui a eu un profond impact sur le Comité de surveillance. La même année, le sénateur Wilson a accepté l'invitation de l'université York, quand nous avons organisé notre première rencontre au Canada sur le thème de la Convention des femmes. À cette occasion, nous avons déposé un document de travail dont nous avions confié la rédaction à Sheila Day. Je vous rappelle très brièvement ce que Sheila affirmait dans ce document: quand une ONG nationale de femmes entreprend un travail international, elle le fait en liaison avec les autres ONG de femmes, partout dans le monde. C'est sensationnel, mais il y a lieu de réfléchir aux problèmes qui se posent quand les ONG nationales passent à la vitesse supérieure. Jusqu'à récemment, ce sont surtout des ONG internationales, comme Amnesty Internationale et Human Rights Watch, qui se sont chargées d'intervenir auprès des Nations Unies dans le dossier des droits de la personne. Dans le domaine des droits humains de la femme, on trouve aussi des ONG internationales, les ONGI. Les plus influentes sont celles qui emploient un personnel à temps plein travaillant en relation avec l'ONU pour défendre les femmes. Ces organisations et les femmes qu'elles emploient connaissent bien le système onusien, elles ont des contacts au sein de la bureaucratie de l'ONU et sont expertes dans le domaine du droit international en matière de droits de la personne. Cependant, elles n'ont pas de véritables contacts dans les organisations locales. Il n'est pas rare qu'elles n'aient aucun lien avec les femmes les plus désavantagées.

Il va nous falloir trouver une façon de mettre un terme à cette forme d'élitisme. Nous ne devons plus partir du principe que seules les personnes professionnellement engagées dans la promotion des droits de la personne à l'ONU en savent assez pour accomplir un travail efficace dans ce genre de tribune. L'appareil gouvernemental canadien doit s'ouvrir davantage. Il doit permettre la participation de la population en général, des ONG et des particuliers, et il doit le faire plus tôt dans le processus.

Pour renforcer l'alphabétisation juridique et pratiquer un militantisme informé afin d'en arriver à une meilleure application des droits de la personne, nous effectuons des études d'impact. On

the impact study. You received a poster that is an example. I will not spend a lot of time on it, but I want to bring to your attention that is the first time there has ever been a completed impact study where there was a partnering between academics, experts and NGOs in ten countries.

It was a pilot study primarily funded by the Ford Foundation. It occupied almost three years of my life, so I lived and breathed it and worked with some absolutely marvellous organizations and individuals in these different countries. What we did — and I bring this to your attention as a way of gathering information from the grass roots — was established a national correspondent in each of those ten countries. That national correspondent was chosen by our international advisory committee, including the Division for the Advancement of Women at the United Nations and also UNIFEM. However, to be eligible to be a national correspondent, each expert had to be able to demonstrate ongoing, close involvement with at least one woman's NGO in her respective country.

We looked at four main areas. You can see in the poster that was given to you that is how it is divided into the four parts of the questionnaire. We concluded that all of the countries in this study, because they had ratified the convention and had been using it, had to varying degrees implemented it and that there were various ways in which that implementation had impacted on the lives of the women and girls in those countries.

Implementation of the convention does not necessarily occur only at the national level. Domestic applications of the convention occur in courts, legislature, the media, and local communities. This is also evident in the poster that was given to you earlier.

We have something else that we would like members of this committee to attend to that is related to the women's convention. That is the new Optional Protocol to this convention. Canada is not there. We have not signed it, we have not ratified it, but 68 other countries have. It took ten countries to activate the Optional Protocol. It is now operating. Of course, it is optional, so countries that are signatories and that have ratified the convention itself are not bound to allow this Optional Protocol to be used by their citizens. They can decide for themselves whether to opt in or opt out.

The use of an optional protocol attached to a specific UN human rights treaty by a Canadian woman is not new. I know that Professor Toope mentioned this. I will not go into detail, but I will raise with you that it was through a complaint to the UN Human Rights Committee under the International Covenant on Civil and Political Rights that the Canadian Aboriginal leader from the Tobique Reserve in New Brunswick, Sandra Lovelace, finally won recognition for her generation of Aboriginal women, and that section 12.(b) of Canada's Indian Act violated her human rights.

vous a remis une affiche qui en est un exemple. Je ne m'entendrai pas là dessus, mais je vous signale que c'est la première fois que nous réalisons une étude d'impact complète en partenariat avec des universitaires, des experts et des ONG de dix pays.

Il s'agissait d'une étude pilote, principalement financée par la Fondation Ford. Elle a occupé près de trois années de ma vie durant lesquelles j'ai travaillé avec de merveilleuses organisations et personnes de différents pays. Pour aller chercher l'information au niveau de la base, nous avons nommé une correspondante nationale dans chacun des dix pays concernés. Cette personne a été choisie par notre comité consultatif international, notamment composé de la Division de la promotion de la femme de l'ONU et de l'UNIFEM. Cependant, pour être admises en qualité de correspondante nationale, les expertes devaient pouvoir faire la preuve de leur engagement étroit et soutenu auprès d'une ONG de femmes dans leur pays d'appartenance.

Nous nous sommes penchées sur quatre grands domaines. Vous pouvez voir que cette affiche est divisée suivant les quatre parties du questionnaire. Nous avons conclu que tous les pays participant ayant ratifié la convention et l'ayant appliquée, en étaient à divers degrés de mise en oeuvre. Nous avons aussi conclu que la convention avait eu des incidences diverses sur la vie des femmes et des jeunes filles dans ces pays.

La mise en oeuvre de la convention ne se limite pas nécessairement à l'échelon national. L'application domestique de la convention intervient dans les tribunaux, dans les assemblées législatives, dans les médias et dans les collectivités locales. C'est ce que vous pouvez voir également sur l'affiche qu'on vous a remise plus tôt.

Les membres de votre comité devraient s'intéresser à d'autres aspects de la CEDEF. Je veux parler du protocole facultatif qui l'accompagne. Le Canada n'y apparaît pas. Nous ne l'avons pas signé, nous ne l'avons pas ratifié, contrairement à 68 autres pays. Il a fallu dix pays pour activer le protocole facultatif qui est maintenant en vigueur. Bien sûr, vous me direz qu'il est facultatif et que les pays signataires ayant ratifié la convention ne sont pas tenus d'y adhérer. Ils peuvent décider de l'appliquer ou non.

Une Canadienne s'est déjà prévaluée d'un protocole rattaché à un traité onusien sur les droits de l'homme, comme vous l'a mentionné le professeur Toope. Je n'entrerai pas dans le détail, mais je vais simplement vous rappeler qu'il s'agissait d'une dirigeante du Mouvement autochtone canadien appartenant à la réserve de Tobique, au Nouveau-Brunswick, Sandra Lovelace. Après s'être plainte auprès du Comité des droits de l'homme de l'ONU, en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, elle a finalement obtenu la reconnaissance des droits de toute sa génération de femmes autochtones et le fait que l'alinéa 12.b) de la Loi sur les Indiens enfreignait ses droits humains.

The Human Rights Committee ruled that Canada was in violation of article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights because the effect was to deprive Sandra Lovelace of the right to enjoy her culture. Since her complaint was made, Aboriginal women joined other Canadian women in the grass roots struggle to secure the constitutional guarantee of equality in sections 15 and 28 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms that include equality under the law.

I am here today to urge you to encourage the machinery of government to move more rapidly towards ratification of the Optional Protocol.

Is that untypically diplomatic of me, Senator Wilson?

In the very early days of drafting the convention in 1973, Canada was joined by Netherlands and Sweden in making the point that Canada suggested that careful thought be given to setting up a reporting procedure within the Commission on the Status of Women and a method for handling complaints by states and individuals regarding violations of the new convention; but, in 1979, the General Assembly of the UN opened the convention for ratification without an optional protocol. The next major step toward the Optional Protocol did not come until 1991, when the Secretary-General himself recommended development of such a procedure for the Women's Convention.

In 2000, the special advisor to the UN on gender issues, Angela King, noted that the adoption of an optional protocol on a right of petition was one of the commitments made by states at both the 1993 Vienna Conference on Human Rights and the 1995 Fourth World Conference on Women. It thus represents one of the major accomplishments of the realization of the objectives set out in the Beijing Platform for Action.

While the convention has been in force for Canada since January 1982 — and Canada was the first country to propose a complaints procedure for this convention — we have not yet signed the Optional Protocol. To date, 68 countries, as of September 22, have signed the Optional Protocol.

In the reporting procedure for the monitoring committee this will greatly expand the option for women, both individuals and groups of individuals, when they have exhausted their domestic remedies within their respective countries, to take their complaint to the Women's Convention monitoring committee, not to have to, shall we say, massage the complaint in order to fit under one of the other optional protocols attached to one of the other conventions — which are very good and we want to follow them. We want to integrate their use with the Women's Convention, but they are not directed to women and they do not have specific acknowledgement of the discrimination that operates in the private lives of women.

I have some background on this, but I think my time is running out. Let me just end by saying that the Optional Protocol can be a means of a number of achievements: Number one, it can be a

Le Comité des droits de l'homme a décrété que le Canada était en infraction de l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques parce qu'il avait privé Sandra Lovelace de son droit de profiter de sa culture. Depuis la formulation de sa plainte, les femmes autochtones se sont jointes à d'autres femmes canadiennes dans leur lutte populaire pour l'obtention des garanties constitutionnelles à l'égalité, garanties qui sont prévues aux articles 15 et 28 de la Charte canadienne des droits et libertés, et qui s'entendent notamment de l'égalité face à la loi.

Je vous invite, aujourd'hui, à inciter l'appareil gouvernemental à agir plus rapidement afin de ratifier le protocole facultatif.

Ne trouvez-vous pas cette question anormalement diplomatique de ma part, sénateur Wilson?

Dans les premiers jours de la convention, en 1973, le Canada avait été rejoint par les Pays-Bas et la Suède dans sa proposition d'envisager très sérieusement d'adopter une procédure de rapport au niveau de la Commission de la condition de la femme et une méthode pour traiter les plaintes des États et des particuliers en cas d'infraction à la nouvelle convention. Cependant, en 1979, l'Assemblée générale de l'ONU a proposé de ratifier la convention mais sans son protocole facultatif. Il a fallu attendre 1991 pour que se présente la grande étape suivante sur la voie de l'adoption de ce protocole facultatif, quand le secrétaire général lui-même a recommandé l'établissement d'une telle procédure pour la CEDEF.

En 2000, la conseillère spéciale de l'ONU pour la parité entre les sexes, Angela King, faisait remarquer que l'adoption d'un protocole facultatif sur le droit de pétition faisait partie des engagements pris par les États membres lors de la Conférence de Vienne sur les droits de l'homme, en 1993, et lors de la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes de 1995. Il constitue donc l'une des principales étapes dans le sens du respect des objectifs énoncés dans le Programme d'action de Beijing.

Bien que le Canada ait adopté la CEDEF en janvier 1982 — et que nous ayons été le premier pays à proposer une procédure de traitement des plaintes dans le cadre de ce texte — nous n'avons pas encore signé le protocole facultatif. Jusqu'à ce jour, 22 septembre 2001, 68 pays l'ont pourtant signé.

Ce protocole élargirait considérablement les options offertes aux femmes dans le cadre de la procédure des rapports au Comité de surveillance, à titre personnel et à titre de groupe, une fois épuisés tous les recours internes dans leur pays respectif. Elles pourraient ainsi porter leurs plaintes devant le Comité de surveillance de la CEDEF sans avoir, disons, à les trafiquer pour qu'elles correspondent à l'un des protocoles facultatifs dont les autres conventions sont assorties, protocoles qui sont excellents et que nous voulons aussi faire appliquer. Nous voulons intégrer leur utilisation à la Convention des femmes, mais il faut savoir que ces protocoles ne concernent pas directement les femmes et qu'ils ne reconnaissent pas de façon spécifique le type de discrimination auquel elles peuvent être exposées dans leur vie privée.

J'aurais beaucoup plus de choses à vous dire à ce propos, mais j'ai l'impression que je vais manquer de temps. Je terminerai en vous disant que le protocole facultatif peut être utile à plusieurs

means of catalyzing changes in national law and practices — I do have some examples if people wish to ask about them in the question period of Canadian cases where Canadian courts have utilized the convention this way — and to motivate governments to implement the convention and effective remedies to avoid being called to account at the international level.

Also, it can be a means of providing redress for individual victims and groups of victims of human rights violations. It can improve the understanding of the rights and obligations in the convention by creating an avenue for the CEDAW committee to interpret the convention in greater detail through its process of general recommendations. It can be a means of developing progressive interpretations of discrimination standards that can inform national courts and lawmakers in addition to the other human rights treaties. It can be a means of providing detailed guidance to governments that are seeking to meet their obligations under the convention.

The Chairman: Before I turn to other questioners, you indicated that Canada has not signed the Optional Protocol though it has been in place for quite some time. In your opinion, why is that?

Ms McPhedran: I must clarify that the convention has been in place for some time and we have been using it. We have been reporting under that, but the Optional Protocol was actually not activated until October of 1999, so it is a relatively short period of time that we have had this option.

I have asked Minister Fry about Canada not being a name on the Optional Protocol as yet and she has explained to me that, very understandably, the process of the federal-provincial consultation that must take place has not been completed. I have also asked how much time and attention is being put to moving this process along. It is certainly my impression that this is not very high on the list of priorities.

Senator Wilson: First of all, a word of congratulations about your impact poster. That is a very good way of communicating information in short order, visually and in other ways, to those of us who are not really expert on the issue. Good for you.

Ms McPhedran: Thank you. That is actually the executive summary. We did not do an executive summary. We just did the poster instead.

Senator Wilson: It is a new way of doing it and it is very effective.

Concerning your comment on the impact of CEDAW on the most disadvantaged women, who are those women in Canada and what do you perceive as the effect of that on them?

choses: d'abord, il peut nous permettre de catalyser les changements sur les plans du droit et des pratiques internes des pays — si vous voulez en apprendre plus à ce sujet lors de notre période des questions, je pourrai vous donner des exemples de causes canadiennes où les tribunaux ont appliqué la convention de cette façon. Il peut nous servir à inciter les gouvernements à mettre en oeuvre la convention et à adopter des recours efficaces pour ne pas avoir, ensuite, à rendre des comptes à l'échelon international.

Le protocole peut aussi se révéler être un moyen de recours pour les victimes et les groupes de victimes de violation des droits de la personne. Il peut nous permettre d'améliorer la compréhension des droits et des obligations énoncés dans la convention en permettant aux parties de demander au Comité du CEDEF d'interpréter plus finement la convention dans le cadre du processus de recommandation générale. Le protocole peut aussi constituer un moyen d'interpréter de façon progressiste les normes de discrimination pour renseigner les tribunaux et les législateurs nationaux, en marge des autres traités sur les droits de la personne. Il pourrait être un moyen de guider les gouvernements désireux de s'acquitter de leurs obligations en vertu de la convention.

La présidente: Avant de céder la parole à d'autres qui vous poseront des questions, j'ai quelque chose à vous demander. Vous avez dit que le Canada n'a pas signé le protocole facultatif, bien que celui-ci existe depuis relativement longtemps. Pourquoi cela, selon vous?

Mme McPhedran: La convention existe depuis longtemps et nous l'utilisons aussi depuis longtemps. Nous avons déjà déposé plusieurs rapports en vertu de cette convention, mais le protocole facultatif n'est pas entré en vigueur avant octobre 1999, si bien qu'il y a relativement peu de temps que cette option nous est offerte.

J'ai demandé à la ministre Fry pourquoi le Canada n'était pas encore nommé dans le protocole facultatif. Elle m'a expliqué qu'il fallait d'abord parvenir au terme du processus de consultation fédérale-provinciale, ce qui est tout à fait compréhensible. Je lui ai également demandé qu'on accorde davantage de temps et d'attention à ce processus, pour l'accélérer. J'ai personnellement l'impression que ce processus ne fait partie des principales priorités du gouvernement.

Le sénateur Wilson: Laissez-moi tout d'abord vous féliciter pour votre affiche. Voilà une excellente façon de transmettre brièvement l'information, de façon visuelle ou autre, à ceux et celles qui ne sont pas vraiment des spécialistes de la question. Bravo!

Mme McPhedran: Merci. Cette affiche est destinée à remplacer le sommaire que nous n'avons pas produit.

Le sénateur Wilson: Eh bien, c'est une façon excellente et très efficace de s'y prendre.

Pour en revenir à vos remarques à propos de l'impact de la CEDEF sur les femmes les plus désavantagées, dite-moi qui sont ces femmes au Canada et quel effet pensez-vous que la CEDEF a sur elles?

Ms McPhedran: We must bear in mind that Monica Townsend's work considered exactly the question of who the most disadvantaged women in Canada are. Her most recent figure is that in 2000, 19 per cent of the adult women in this country are poor — poverty-stricken. That is terribly and painfully close to one in five women in this country.

We are also very mindful of the fact that Aboriginal women — and indeed, men and children — when factored into the human development index always measured below 60th, in terms of Aboriginal peoples. We all know that Canada has fallen from its lofty perch as number one, certainly due largely to the massive cuts in our social services programs across this country in health, education and other social services. That has had a huge impact. Though the rating has dropped overall, the impact that is experienced by Aboriginal women in this country is profoundly worse.

Senator Wilson: Could you draw the line for us a little more strongly in terms of the convention and the cuts to social programs? What is the connection?

Ms McPhedran: Well, there are a number of the articles in the convention concerning the manner in which we have both public and private spheres. Let me just quickly give a couple of examples.

The original convention itself, when passed in 1979, made no reference to violence against women. The term actually was not being used in 1979. The monitoring committee, the CEDAW committee, has issued a general recommendation on the interpretation of the convention so that it does apply to and does proscribe violence against women. It has essentially adopted, or integrated violence against women as one of the key areas of discrimination for women and considered that to be within the jurisdiction of the monitoring committee.

For example, Article 6 of the convention deals specifically with trafficking in women and girls. In Articles 2 and 3 there is a very specific reference to poverty and there is a direct link to the international covenants on civil, political, economic and social rights. There is a very close nexus there.

Reference can be found in various articles to women with disabilities, Aboriginal women, immigrant and refugee women. There is a specific section that deals with the access to women's health services. In fact, you can find it in several articles. Off the top of my head, I know it is in Articles 12, 14 and probably also Article 16. There is specific reference to discrimination in the private sphere, marriage, family in Article 15 and I think also Article 16 of the convention. That gives us sense of how it addresses the real-life issues of discrimination experienced by women.

Senator Finestone: Thank you very much. It is always a pleasure to hear from you, Marilou. You always bring something new into clearer perspective, for which I thank you.

Mme McPhedran: N'oublions pas que, dans son travail, Monica Townsend a précisément essayé de savoir qui était ces femmes désavantagées au Canada. D'après ses chiffres les plus récents, qui datent de 2000, 19 p. 100 des femmes adultes dans ce pays sont pauvres — elles vivent dans la pauvreté. Il est terrible et douloureux de penser que près d'une femme sur cinq au Canada se trouve dans cette situation.

Nous ne devons pas non plus oublier le fait que les femmes autochtones — de même que les hommes et les enfants, d'ailleurs — n'ont toujours pas dépassé la 60^e place du classement mondial établi pour les peuples autochtones. Nous savons que le Canada a dégringolé de sa première place au chapitre du développement humain, certainement à cause des importantes réductions qu'il a effectuées dans ses programmes sociaux, c'est-à-dire dans les domaines de la santé, de l'éducation et des autres services. Tout cela a eu des répercussions énormes. Nous avons reculé un peu partout, mais les répercussions pour les femmes autochtones sont nettement plus graves.

Le sénateur Wilson: Pourriez-vous être un peu plus précise sur les liens existant entre la convention et les réductions effectuées dans les programmes sociaux?

Mme McPhedran: Eh bien, dans la convention, on trouve plusieurs articles qui traitent de la sphère privée et de la sphère publique. Je vais vous donner deux ou trois exemples.

La convention elle-même, telle qu'elle a été adoptée en 1979, ne faisait aucune allusion à la violence faite aux femmes. Ce terme n'a pas été employé à cette époque. Le Comité de surveillance, le Comité de la CEDEF, a alors formulé une recommandation générale portant sur l'interprétation à donner à la convention pour que celle-ci s'applique à la violence faite aux femmes et l'interdise. C'est par la suite que nous l'avons adoptée ou plus exactement que nous avons retenu la violence faite aux femmes en tant que principal aspect de discrimination à l'égard des femmes et estimé que cet aspect relevait de la compétence du Comité de surveillance.

Par exemple, l'article 6 de la convention traite spécifiquement du trafic des femmes et des jeunes filles. Les articles 2 et 3 font précisément référence à la pauvreté et établissent un lien direct avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le Pacte international relatif aux droits économiques et sociaux. Il existe donc un lien très étroit.

Divers articles parlent des femmes handicapées, des femmes autochtones, des immigrantes et des réfugiées. Un article il est question de l'accès des femmes aux soins de santé. En fait, cette disposition se retrouve un peu partout. Si je me rappelle bien, on en parle aux articles 12, 14 et peut-être même 16. L'article 15 et je crois aussi l'article 16 font allusion à la discrimination dans la sphère privée que constitue le mariage ou la famille. Tout cela nous donne une idée des véritables problèmes de discrimination auxquels sont confrontées les femmes.

Le sénateur Finestone: Merci beaucoup. C'est toujours un plaisir que de vous entendre, Marilou. Vous parvenez toujours à rendre les choses plus claires, ce dont je vous remercie.

I do not know why we have not signed the Optional Protocol. I would like to suggest in the course of this conversation, Madam Chair, that we investigate the reason with a formal letter from this committee to the Minister of Justice and to the Secretary of State (Status of Women). The question is: Is it a stall at the FPT, or is it something that is actually in the Optional Protocol itself that is causing some concerns, and what are those concerns? I think it might be helpful for us to get clarification in that matter. I would appreciate that investigation.

Go ahead, you were going to say something.

Ms McPhedran: May I suggest Foreign Affairs as well?

Senator Finestone: Good idea, thank you. You are absolutely right.

Within the Optional Protocol, in fact within the context of the concerns that relate to women — you talked about poverty, cuts to health and social services and education — if we consider budgeting and the budgeting procedure, if you do a gender analysis and if you consider both men's and women's side of things — not unbalanced, not only women, but men and women — for a fair evaluation of equity and equality, could the case for the lack of gender analysis in a budget be brought to the international committee?

Ms McPhedran: Well, in fact that was one of the points raised in the last shadow report, or alternative report, from women's NGOs in this country. They made specific reference to that as a demonstration of the gap, if you will, between what the Canadian government said it had accomplished and what it still must address. I think the short answer to your question is absolutely, yes, it is entirely appropriate.

Senator Finestone: Did you say that something went, in that respect, to the monitoring committee?

Ms McPhedran: Yes.

Senator Finestone: Have we had an answer?

Ms McPhedran: That is one of the recommendations that I want to make to this committee. I think it is well worth further investigation to ask that question even more generally, to ask what has happened to Canada's responses, including responses from the provinces to the concluding observations of both the monitoring committees when Canadian NGOs presented their alternative reports under the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights where there were concluding observations of those monitoring committees. To the best of my knowledge — I stand to be corrected — Canada has actually never responded to those concluding observations. Some of them are powerfully critical and ask very compelling and difficult questions of us as a country.

Senator Finestone: Well, thank you for that suggested direction, because I think it is important. One of the concerns we have in this committee is to determine where we want to put our

Je ne sais pas pourquoi nous n'avons pas signé le protocole facultatif. Je recommanderai qu'à l'occasion de notre étude, madame la présidente, nous demandions dans une lettre officielle du comité envoyée à la ministre de la Justice et à la secrétaire d'État à la Condition de la femme, pourquoi cela n'a pas été fait. La question qui se pose est la suivante: Est-ce parce que les choses bloquent au niveau fédéral-provincial-territorial ou que le protocole facultatif suscite des inquiétudes? Si c'est le cas de quoi s'agit-il? Il serait peut-être utile que nous obtenions des éclaircissements à cet égard. J'aimerais beaucoup que nous nous renseignions sur la chose.

Allez-y, vous vouliez dire quelque chose.

Mme McPhedran: Pourrais-je aussi vous recommander de vous adresser au ministre des Affaires étrangères?

Le sénateur Finestone: Très bonne idée, merci. Vous avez tout à fait raison.

Prenons le protocole facultatif, en fait prenons tout le contexte de situation de la femme à propos duquel avez parlé de pauvreté et de coupure dans les services de santé, dans les services sociaux et en éducation. Ne pensez-vous pas que le fait qu'aucune analyse comparative entre les sexes n'accompagne nos exercices de préparation budgétaire pourrait faire l'objet d'une plainte auprès du comité international? Ne devrions-nous pas nous livrer à une analyse de l'impact budgétaire sur les hommes et sur les femmes — pas de façon déséquilibrée en ne considérant que les femmes, mais bien les deux sexes — afin de véritablement évaluer les questions d'équité et d'égalité?

Mme McPhedran: C'est en fait là un des aspects qui avaient été soulevés dans le dernier contre-rapport des ONG de femmes au Canada. Elles ont mentionné ce problème précis pour montrer l'écart qu'il y a entre ce que prétend le gouvernement du Canada et le chemin qui reste à parcourir. Pour répondre brièvement à votre question, je dirais simplement que, oui, une telle étude serait tout à fait appropriée.

Le sénateur Finestone: Vous avez dit que cela avait déjà été porté à l'attention du Comité de surveillance?

Mme McPhedran: Oui.

Le sénateur Finestone: A-t-on une réponse?

Mme McPhedran: C'est là une des recommandations que je veux faire à votre comité. J'estime qu'il vaudrait la peine d'étudier cette question de façon plus générale, de se demander quelle suite a été donnée aux réponses que le Canada, notamment les provinces, a données aux observations finales des deux comités de surveillance quand les ONG canadiennes ont soumis leurs contre-rapports sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et sur le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Pour autant que je sache, le Canada n'a jamais répondu à ces observations finales dont certaines sont très critiques à notre égard et posent des questions graves et délicates au pays que nous sommes.

Le sénateur Finestone: Merci pour cette indication, parce que j'estime que c'est quelque chose d'important. Notre comité veut notamment savoir où investir ses énergies et ses efforts. Il faut

energy and our effort, and certainly the portrait of the Canadian family, and, particularly, the Aboriginal family, is a difficult one for those of us who have concerns — for Canadians in general and for politicians in particular. As I think the results are shared by both provincial and federal decision-making, it would be helpful to see what the observations were and if the observations included both provincial responsibility and federal responsibility. This is a very complex country to run. There are no easy answers anywhere.

I wanted to bring — if I may?

The Chairman: I still have on my list Senator Cochrane, Senator Joyal, Senator Beaudoin, and Senator Poy.

Senator Finestone: Yes, that is fair.

Senator Cochrane: You mentioned how a primary objective has been a lack of understanding of how of convention is relevant to women's domestic issues. Would you elaborate on that for me?

Ms McPhedran: A great deal of what limits women and girls in achieving full citizenship and full potential in their lives actually happens in the privacy of their homes or within various relationships in their lives that are not governed by most laws. Here I am referring to various forms of violence against women and girls, and I must include with that sexual abuse and incest. This treaty is the only one that talks about eliminating all forms of discrimination, and, therefore, incorporates that much harder to reach, more private sphere.

Let me give another example about a way in which is which the approach of this particular convention helps us understand the discriminatory impact of programs such as Legal Aid in our country. The vast majority of people who qualify for and use Legal Aid are men who are charged with criminal offences. The vast majority of people in our country who need help in the domestic and family sphere of law are women, and the vast majority of denials of Legal Aid support in this country are denials to women for their needs in the domestic sphere of their lives. There is a very clear discriminatory impact.

Please understand that when I say this I am not in any way trivializing the impact on someone who is charged with a criminal offence. In fact, those of you who know that I was recently sued last week for defamation by the Ontario Medical Association will know that I take this very seriously when one has to face anything like this. The point is that the access is different. The definition of what is important, the definition of where the money will go and where the representation will be allowed is fundamentally different and it is a result of the devaluation of the domestic sphere that you end up with a standard that eliminates Legal Aid to the vast majority of women who try to apply for it.

Senator Cochrane: Who monitors the behaviour of women in relation to the human rights obligations? Who does the monitoring of that?

dire que la situation de la famille canadienne mais surtout de la famille autochtone apparaît assez délicate aux yeux de ceux qui se préoccupent de la situation, c'est-à-dire les Canadiens en général et les politiciens en particulier. Comme je crois savoir que les constatations des comités de surveillance sont communiquées aux décideurs provinciaux et fédéraux, il serait utile de savoir ce qu'elles contenaient et si elles concernaient à la fois les responsabilités provinciales et les responsabilités fédérales. Notre pays est très difficile à administrer. Il n'est jamais facile de trouver des réponses à nos problèmes.

J'aimerais ajouter quelque chose, si vous me le permettez?

La présidente: Il me reste encore à entendre le sénateur Cochrane, le sénateur Joyal, le sénateur Beaudoin et le sénateur Poy.

Le sénateur Finestone: Parfait.

Le sénateur Cochrane: Vous avez dit que le principal objectif était d'essayer de comprendre en quoi la convention s'applique à la situation des femmes en milieu domestique. Pourriez-vous me donner un peu plus de détails à ce sujet?

Mme McPhedran: Ce qui empêche essentiellement les femmes et les jeunes filles de parvenir à leur plein statut de citoyennes et de réaliser leur plein potentiel se situe dans leurs propres foyers, dans le cadre de relations qui ne sont pas régies par la majorité des lois. Je veux parler ici des différentes formes de violence faites aux femmes et aux jeunes filles, notamment des agressions sexuelles et des incestes. Ce traité est le seul à prévoir l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et à viser dès lors une sphère beaucoup plus difficile à atteindre, celle de la vie privée.

Je vais vous donner un autre exemple de la façon dont la démarche retenue dans cette convention peut nous permettre de comprendre les répercussions discriminatoires de certains programmes comme celui de l'aide juridique au Canada. La vaste majorité des personnes qui ont droit à l'aide juridique et qui s'en prévalent sont des hommes accusés d'acte criminel. Or, ce sont surtout les femmes qui ont besoin d'une aide juridique mais on la leur refuse le plus souvent parce que leurs besoins se situent dans le domaine de la vie privée, de la vie domestique. Voilà une discrimination évidente.

Quand j'affirme cela, comprenez bien que je ne suis pas en train de banaliser la situation de celui qui est accusé d'avoir commis un acte criminel. Ceux d'entre vous qui savent que, la semaine dernière, l'Association médicale de l'Ontario a entrepris des procédures judiciaires contre moi pour diffamation, savent donc à quel point je prends ce genre de situation très au sérieux. Ce que je veux dire, c'est que l'accès est différent pour les hommes et pour les femmes. La définition de ce qui est important, la canalisation des fonds et le droit à la représentation sont fondamentalement différents selon qu'il s'agit d'un homme ou d'une femme et c'est parce qu'on nie le domaine privé que la plupart des femmes sont exclues de l'aide juridique.

Le sénateur Cochrane: Qui contrôle le comportement des femmes relativement à leurs obligations en matière de droits de la personne? Qui s'en occupe?

Ms McPhedran: Help me understand, Senator, what you mean by "the behaviour of women." I am sorry, I just need a little more explanation on that.

Senator Cochrane: Who monitors Canada's behaviour?

Ms McPhedran: That is the expert committee that has 23 members, and there is a rotation of membership. There are over 168 signatories to the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women. For the rotation of the 23 experts as members, these countries periodically nominate someone from their countries to sit on this monitoring committee. That is the committee that is known as the CEDAW committee or the convention committee.

It is the job of those experts to meet. In the case of the Women's Convention, they meet twice a year in New York. They meet in June and in January, usually for two to three weeks. They review reports from the countries that are supposed to be reporting on implementation based on their commitments under the convention. They also, under the Optional Protocol, will now be a form of tribunal to hear the communications, as they are called — complaints are called communications under the Optional Protocol — either by individuals or groups of individuals who have exhausted their domestic remedies within their own countries. So if Sandra Lovelace were bringing her case today, for example — not now, but when Canada signs, ratifies the Optional Protocol — she would be able to bring her case directly to that monitoring committee to be heard.

It is the role of that monitoring committee to do a number of things. It has the power to issue what it calls general recommendations. Those are interpretations of the convention. In some cases it essentially reads in rights, and that is why I use the example of violence against women which it has effectively read into the convention. It uses both the original articles from 1979 plus a series of general recommendations that it has made over time based on presentations from various countries.

Just to complete that, imagine for a moment that a country tables its report in a room much like this before the committee and makes its presentation. Only very recently, only in the period of time that I have been going to the UN, which is less than ten years, have non-governmental organizations from that country been allowed into the hearing room and been allowed to actually present their alternative information to the information that the government presented.

Senator Finestone: I think the picture you have drawn is most informative, but what is the end result? The committee draws a conclusion. What is the impact on the country, whatever the country, particularly Canada?

Ms McPhedran: Well, international human rights treaties do not have attached to them enforcement mechanisms —

Senator Finestone: That is why I felt we had to finish the conversation.

Mme McPhedran: Sénateur, expliquez-moi ce que vous entendez par «comportement des femmes». Excusez-moi, mais j'ai besoin d'une petite explication.

Le sénateur Cochrane: Qui surveille le comportement du Canada?

Mme McPhedran: Le comité d'experts composé de 23 membres dont les sièges sont occupés par rotation. Plus de 168 pays ont signé la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. En fonction du principe de rotation, ces pays nomment périodiquement un de leurs représentants pour siéger parmi les 23 experts du Comité de surveillance. Je parle ici du Comité de la CEDEF, soit le Comité de la convention.

Dans le cas de la Convention des femmes, ces experts se réunissent deux fois par an à New York, en juin et en janvier, en générale pour deux ou trois semaines à la fois. Ils examinent les rapports nationaux censés faire état de la mise en oeuvre des engagements en vertu de la convention. En outre, en vertu du protocole facultatif, ils constituent maintenant un tribunal qui peut entendre des communications — puisque les plaintes sont appelées «communications» en vertu de ce protocole — émanant de particuliers ou de groupes qui ont épuisé tous les recours internes dans leur pays. Si Sandra Lovelace devait formuler une plainte aujourd'hui — enfin pas tout à fait aujourd'hui, mais une fois que le Canada aura ratifié le protocole facultatif — elle pourrait directement s'adresser à ce comité de surveillance.

Le comité a un rôle multiple. Il est d'abord investi du pouvoir de formuler ce qu'on appelle des recommandations générales. Il s'agit d'interprétations de la convention. Dans certains cas, cela revient essentiellement à lire les droits tels qu'ils sont énoncés dans la convention, comme la violence faite aux femmes qui est l'exemple que j'ai utilisé tout à l'heure. Pour cela, le comité s'appuie, et sur les premiers articles de 1979 et sur la série de recommandations générales formulées dans le temps sur la base des présentations des divers pays.

Enfin, pour savoir comment les choses se passent imaginez que les représentants des pays viennent déposer leur rapport dans une pièce ressemblant un peu à celle-ci, devant le comité à qui il fait un exposé. Ce n'est que très récemment, depuis que je vais moi-même à l'ONU — c'est-à-dire il y a moins de dix ans — que des organisations non gouvernementales des pays concernés sont admises dans la salle d'audience et peuvent aussi déposer des contre-rapports, en marge de ceux présentés par leur gouvernement.

Le sénateur Finestone: Votre description des choses était très instructive, mais sur quoi tout cela débouche-t-il? Le comité tire des conclusions. Quel effet cela a-t-il sur les pays et surtout sur le Canada dans le cas qui nous concerne?

Mme McPhedran: Eh bien, les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ne sont pas assortis de mécanismes d'application...

Le sénateur Finestone: Voilà pourquoi je voulais que nous finissions notre échange tout à l'heure.

Senator Joyal: I have just a quick question. Is the United States of America signatory to the protocol?

Ms McPhedran: No, Senator Joyal.

Senator Joyal: Okay, I wanted to have that on the record.

Ms McPhedran: No, it is not.

Senator Joyal: I am trying to understand the access to court that is given to a European citizen versus a Canadian citizen. A European citizen can go to the European Court of Justice to seek redress directly without having exhausted the normal domestic remedies. European citizens have a right to go directly to the European court. I suppose that among the signatories of the protocol there are some European countries too, so according to that protocol, would that same person would have the right to go directly to the UN?

Ms McPhedran: Right, they would have that option.

Senator Joyal: — without having exhausted their domestic remedies?

Ms McPhedran: Yes.

Senator Joyal: Since Canada has not signed and ratified the protocol, that means that a Canadian citizen, as in the example of Sandra Lovelace, has to exhaust domestic remedies before going to an international level to be able to plead his or her case. Is that right?

Ms McPhedran: Yes, that is also my understanding, Senator Joyal.

Senator Joyal: If we compare the recourse that is allowed under the Canadian Charter of Rights and Freedoms under section 28 and section 15 to the court, would you say that the Charter does not provide as good protection as recourse at the international level? How would you compare the two recourses, in terms of decisions that would be binding on the government or agencies or whoever is part of the litigation or is the object of litigation? How would you compare the two recourses to be sure that we understand clearly the legal implication at both levels?

Ms McPhedran: I would say that it would be important for us to place this in a context in which you played a very significant part, Senator. That was during that very intense time in the early 1980s when we were dealing with our own Constitution. When sections 15 and 28, as the equality sections, really came into being was also when the convention was coming into being. It was not even three months after CEDAW came into effect in Canada past the point when the 1982 Constitution Act was signed.

We were very focused on our own Constitution, and although those of us who were involved in actually drafting the provisions, as I was, used some of the wording of the Women's Convention to help us with the wording that we wanted amended — I speak only for myself on this, although it probably applies more generally — we did not think of it as the additional tool that we are now definitely considering the Women's Convention as being. I think the reason for that was both the fresh quality and the high level of hope and inspiration related to our own Charter and it was because of the lack of legal enforcement. You can get a

Le sénateur Joyal: J'ai une brève question à vous poser. Est-ce que les États-Unis d'Amérique ont signé le protocole?

Mme McPhedran: Non, sénateur Joyal.

Le sénateur Joyal: Très bien, je voulais que ce soit inscrit au procès-verbal.

Mme McPhedran: Non, ils ne l'ont pas signé.

Le sénateur Joyal: J'essaie d'imaginer le genre d'accès aux tribunaux que les Européens ont par rapport aux Canadiens. Un Européen peut s'adresser directement à la Cour européenne de justice sans avoir d'abord épuisé tous ses recours internes. Les Européens ont donc le droit d'accéder directement à la Cour européenne. Je suppose qu'au nombre des pays signataires du protocole il se trouve des pays européens. Selon ce protocole, est-ce que la même personne pourrait avoir le droit de s'adresser directement à l'ONU?

Mme McPhedran: Oui, ce serait possible.

Le sénateur Joyal: ... sans avoir épuisé tous les recours internes?

Mme McPhedran: Oui.

Le sénateur Joyal: Comme le Canada n'a ni signé ni ratifié le protocole, cela signifie-t-il qu'une canadienne, par exemple Sandra Lovelace, doit d'abord épuisé tous ses recours internes avant de pouvoir passer à l'échelon international pour y plaider sa cause?

Mme McPhedran: Oui, c'est ainsi que je comprends la chose, sénateur Joyal.

Le sénateur Joyal: Et si nous comparons cela avec les recours juridiques en vertu des articles 15 et 28 de la Charte canadienne des droits et libertés, diriez-vous que la Charte n'offre pas une protection aussi bonne que les mesures internationales? Comment comparez-vous les deux genres de recours, pour ce qui est des décisions exécutoires sur le gouvernement ou sur des organismes ou sur toute partie visée par le contentieux ou par le litige? Quelle comparaison faites-vous entre les deux types de recours, pour être certains que nous comprenons bien les répercussions légales des démarches aux deux niveaux?

Mme McPhedran: Nous devons nous replacer dans le contexte dans lequel vous avez vous-même joué un rôle très important, sénateur. Je veux parler d'une période très intense, au début des années 80, quand le gouvernement a rapatrié la Constitution. Les articles 15 et 28 de la Charte, qui traitent d'égalité, sont entrés en vigueur en même temps que la Convention. Il ne s'est même pas écoulé trois mois entre la ratification de la CEDEF par le Canada et la signature de la Loi constitutionnelle de 1982.

Tous les regards étaient tournés vers la Constitution au point que ceux et celles qui, comme moi, ont contribué aux travaux de rédaction se sont inspirés du libellé de la Convention des femmes pour savoir comment modifier le texte — je parle ici en mon nom propre, mais c'est probablement vrai pour tout le monde — et nous n'avons alors pas envisagé cette convention des femmes comme un outil supplémentaire, contrairement à ce que nous faisons aujourd'hui. J'attribue cela à la nouveauté de la Charte, à l'espoir et à l'inspiration qu'elle suscitait ainsi qu'à l'absence de mécanismes d'application dans le cas de la convention. Même

spectacularly supportive decision from the monitoring committee and the best you can do, as the complainant, is to carry that back to your country and say, please, please, please, whereas with our Charter, it is my right as a woman citizen of this country. It is a very essential difference. That is the reason that in cases where we have seen the court make reference to the convention and link it to the Charter rights we have had some very powerful judgments.

I think in particular of Madam Justice L'Heureux-Dubé's judgment in the *Ewanchuk* case in 1989 — and I have a quote which I can read in if we have time — where she emphasized the strength and clarity of our own Charter of Rights and Freedoms and then moved to the Women's Convention and showed how entirely complimentary and supportive the convention was of the Charter and vice versa. She used that combination to make the point that when faced with the case, as they were, around consent in sexual assault, the weight of both of these pieces of legislation combined to support and, indeed, compel the court to bring an interpretation to that situation that emphasized the human rights of the woman.

Senator Joyal: This is very important because it is linked to what we heard last week from previous witnesses. If I understand the parallel with another bill we are discussing somewhere else, Bill C-7, the young offenders legislation, whereby the obligation that Canada has endeavoured to take under the child convention, the link of the two would reinforce the interpretation and the obligations of the country to act. The problem, as I view it at this time, with the international protocol is that the conclusion might be favourable to the petitioner, but in terms of actions and in terms of orders given to the agencies, you might have to restart the process at the preliminary level in your own country if you could go directly to the international level under the context of the protocol.

Ms McPhedran: Except you could not get there unless you had exhausted your Charter rights.

Senator Joyal: Currently, yes, but if we signed the protocol —

Ms McPhedran: No, no. The protocol very clearly states that —

Senator Joyal: I mean the Optional Protocol, which we have not yet signed.

Ms McPhedran: Right.

Senator Joyal: That we would want to get something under the Optional Protocol that we cannot currently get under the Charter, is the key element of the impact of why we should press for the Optional Protocol. That is the major argument we can develop with the government to bring the government to sign the Optional Protocol.

Ms McPhedran: I agree, and, just to respond to that, the requirement that domestic remedies must be exhausted before a complaint can be accepted under the Optional Protocol will

quand le comité de surveillance rend une décision superbement favorable à une plaignante, celle-ci ne peut qu'implorer son pays pour qu'il agisse tandis que, dans le cas de la Charte, les femmes ont les mêmes droits que les autres citoyens. C'est là une différence essentielle et c'est la raison pour laquelle, chaque fois que les tribunaux ont cité la convention et ont établi un lien avec les droits prévus dans la Charte, ils ont rendu des jugements très puissants.

Je songe, en particulier, à la décision de la juge L'Heureux-Dubé dans la cause *Ewanchuk*, en 1989, j'ai ici une citation, que je pourrai vous lire si nous en avons le temps, dans laquelle elle insiste sur le caractère clair et déterminé de notre Charte des droits et libertés avant de parler de la Convention des femmes et de montrer dans quelle mesure les deux textes — la Charte et la Convention — se complètent mutuellement. Elle s'est servie de cette combinaison pour illustrer le fait qu'en matière d'évaluation de la notion de consentement dans les cas d'agression sexuelle, ces deux textes se combinent afin d'autoriser, pour ne pas dire de contraindre les tribunaux d'interpréter la situation sous l'angle des droits humains de la femme.

Le sénateur Joyal: C'est très important, parce que cela nous ramène aux déclarations de certains témoins la semaine dernière. On peut établir un parallèle avec un autre projet de loi, qui est étudié par un autre comité, le projet de loi C-7, Loi sur les jeunes contrevenants, pour lequel il faut tenir compte des obligations contractées par le Canada en vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant, puisque les deux textes se renforcent mutuellement dans leur interprétation et renforcent notre obligation d'agir. Le problème, tel que je le perçois pour l'instant dans le cas du protocole international, c'est que la conclusion du Comité de surveillance pourrait être favorable à la pétitionnaire, mais que sur le plan des mesures prises et des ordres donnés aux organismes, il pourrait être nécessaire de reprendre tout le processus à l'échelon national, à partir des premières instances canadiennes, cela bien sûr après que nous aurons adhéré au protocole.

Mme McPhedran: Sauf que vous ne pourriez vous présenter à l'échelon international avant d'avoir épuisé tous les recours prévus dans la Charte.

Le sénateur Joyal: Pour l'instant oui, mais une fois le protocole signé...

Mme McPhedran: Pas du tout. Le protocole stipule très précisément que...

Le sénateur Joyal: Je veux parler du protocole facultatif, que nous n'avons pas encore signé.

Mme McPhedran: Fort bien.

Le sénateur Joyal: S'il convient d'insister pour signer le protocole facultatif, c'est qu'il est question d'obtenir quelque chose, en vertu de ce protocole, que nous n'avons actuellement pas en vertu de la Charte. C'est le principal argument que nous pourrions présenter au gouvernement pour l'amener à signer le protocole en question.

Mme McPhedran: Je suis d'accord et pour vous répondre, je vous dirais que la nécessité d'épuiser tous les recours internes avant de se prévaloir des dispositions du protocole facultatif va en

actually stimulate the pursuit of domestic remedies. I think this is your point, Senator. That, in turn, will strengthen the civil legal system in our own country, and, indeed, that is something that governments want. This in many ways is a pro Optional Protocol argument that is being used in a number of countries that have not yet ratified.

In addition to that, I think we know that cases under the Optional Protocol have a high probability of gaining international attention. That could be seen by governments as a means of providing public knowledge about the options so that there was actually public support for the case at hand and it could become the basis for the justification of allocating resources directed to providing a remedy. Perhaps, it could be helpful even in shifting the mindset of the power holders and the resource allocators when there are not enough resources to direct to all the problems. In other words, it may help move some of these issues up the agenda. I agree entirely.

The Chairman: Senator Wilson, do you have a short supplemental question?

Senator Wilson: Earlier it was asked what happened to Canada's response to the concluding observations of the "ESC," economic, social and cultural. I will put this on the record. I phoned Heritage Canada and the Status of Women three times about that because when the head of the delegation was in New York on the economic, social and cultural thing it was promised that Canada would have a press conference on this, distribute the concluding observations to all MPs and senators and would have a special committee to monitor it, none of which has happened. That is another linkage, and I am just wondering whether if we are in the letter writing mood we might like to ask whatever happened to that. Mind you, I asked my questions just before the election and was told it is not an appropriate time. So I do not want that to get lost when we are talking about linkages.

Senator Beaudoin: My question is in the same direction as that of my colleague, Senator Joyal.

There is something that is missing in our system. We have the dual system. It means that when we sign the treaty we have to implement it by legislation. That is the second time in one week that we are faced with a problem that has no solution so far. I will ask you this question and I will ask the same question to the person who follows you also. In my opinion, when we sign a treaty we have an obligation to implement the treaty, exactly. This will be decided in court, because Quebec is in Court of Appeal on Bill C-7. Obviously, the lawyers — if they do not think about it, I would suggest they do so — will ask for a ruling by the court on whether when we sign the treaty we are under the obligation to implement the treaty. We have one precedent. The precedent is the secession case of Quebec. The court said that if there is a clear question and a clear answer, there is a constitutional obligation to

fait inciter les plaignantes à se prévaloir de ces recours internes. C'est là ce que vous voulez dire, sénateur. En retour, cette situation va renforcer le système juridique de notre pays ce que veut précisément le gouvernement. C'est en fait là un argument favorable à l'adoption du protocole facultatif qui est invoqué dans plusieurs pays qui ne l'ont pas encore ratifié.

De plus, nous savons, je crois, que les causes qui s'appuient sur le protocole facultatif ont de fortes chances d'attirer l'attention internationale. Les gouvernements pourraient y voir une façon de sensibiliser la population sur les options qui lui sont offertes, de sorte que le public pourrait apporter son appui aux causes du moment, ce qui justifierait le déblocage de ressources afin d'améliorer les recours. Cela pourrait même permettre de changer l'optique des gens au pouvoir et de ceux qui détiennent les cordons de la bourse quand ils ne débloquent pas suffisamment de ressources pour régler tous les problèmes qui se présentent. Autrement dit, la ratification du protocole facultatif pourrait favoriser le règlement de certains problèmes. Je suis tout à fait d'accord.

La présidente: Sénateur Wilson, vous voulez poser une question supplémentaire?

Le sénateur Wilson: Cette question a été posée plus tôt à propos de la réponse du Canada aux observations définitives du Comité de surveillance du PIDESC. Je tiens à ce que ce soit dit au procès-verbal. J'ai appelé trois fois le Bureau de la coordinatrice de la Situation de la femme, à Patrimoine canadien, pour lui rappeler une chose. Pendant que la responsable de la délégation canadienne était à New York, à propos du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, on avait promis que le Canada pourrait tenir une conférence de presse à ce sujet et distribuer les observations finales du Comité de surveillance à tous les députés et sénateurs, et qu'il mettrait sur pied un comité spécial pour surveiller l'application des recommandations. Rien de cela n'a été fait. Voilà un autre aspect intéressant et, si nous sommes effectivement dans une humeur épistolaire, pourquoi ne pas écrire pour nous renseigner également à ce sujet. Soit dit en passant, j'ai posé ces questions juste avant l'élection et je me suis fait dire que le moment était mal choisi. Ce faisant, je ne veux pas que nous perdions cela de vue, puisque nous sommes en train d'établir des liens.

Le sénateur Beaudoin: Ma question va dans le même sens que celle de mon collègue, le sénateur Joyal.

Il manque quelque chose à notre système. Nous avons un système dualiste, ce qui veut dire que lorsque nous signons un traité, nous devons le mettre en oeuvre par voie de législation. C'est la deuxième fois en une semaine que nous sommes confrontés avec un problème pour lequel nous ne trouvons pas de solution. Je vais vous poser une question, que je reposerai à la personne qui vous suivra. Selon moi, quand nous signons un traité, nous sommes tenus de l'appliquer. Cette question sera en fait tranchée par les tribunaux parce que le Québec est actuellement devant la cour d'appel à propos du projet de loi C-7. Les avocats — s'ils n'y ont pas encore pensé, je leur suggérerai de le faire — vont certainement demander à la cour de rendre un jugement sur la nécessité ou non, pour le Canada, de mettre en oeuvre les traités qu'il ratifie. Il y a déjà un précédent du même

do negotiate. I do not affirm anything tonight, but I will dig into that matter. My impression is that we are under an obligation to implement a treaty. On Bill C-7, the minister said that we are implementing — because there is Bill C-7. Well, this may be an adequate answer.

The Chairman: I do not think she quite said that. She said we are meeting our obligations within — she did not say she was implementing.

Senator Beaudoin: In other words, the status quo with the bill is enough to implement the bill, okay. Now we are faced with exactly the same problem. Canada is signing a treaty and we do not have implementing legislation. But surely somewhere we should be under the obligation to do so because if we have the dualistic system that we inherited from Great Britain, we have to do everything to give effect to that. What do you think of that?

Ms McPhedran: I think that where the obligation in the international treaty, in the Women's Convention, for example, is clearly consistent with equality rights that we have implemented that through our own Constitution and our own Charter. Where we have not — and where I think your point is most compelling, sir — is in the area of social and economic rights. Many of the references in the Women's Convention are social and economic rights that have —

Senator Beaudoin: Well, that is another aspect. My problem is this: Charter section 28 is probably a section that is unique in the world now because the equality of men and women in Canada is very strong.

Ms McPhedran: Yes, relatively speaking.

Senator Joyal: On paper.

Senator Beaudoin: On paper, of course, yes. That is another matter. The point is that our Charter complies with equality of men and women. Of course that and section 15 are probably the best sections, but what worries me is the legislation to implement equality. This is where we have “un trou béant,” as we say in French, not a mistake. It is an incredible lacuna.

There must be an answer to that. I think the only answer may be given by the Supreme Court if it says — as I hope it will one day — that when you sign the treaty, you have to legislate to implement the treaty and that there is a Constitutional obligation to do so. That has been done for the secession of Quebec, so why not for the implementation of treaties? After all, if we may ignore a treaty that we have signed, there is something wrong somewhere. That is my case.

genre, celui de la référence à la Cour suprême sur la séparation du Québec. La Cour a déclaré que, si la question posée et la réponse donnée étaient claires, les deux parties étaient constitutionnellement obligées de négocier. Je n'affirmerai rien ce soir, mais je compte explorer la chose plus à fond. Personnellement, j'ai l'impression que nous sommes tenus de mettre en oeuvre les traités que nous ratifions. Dans le cas du projet de loi C-7, la ministre a déclaré que nous en étions à l'étape de la mise en oeuvre — parce qu'il y a un projet de loi C-7. C'est peut-être là une bonne réponse.

La présidente: Je ne pense pas que c'est ce qu'elle a dit. Elle a déclaré que nous faisons face à nos obligations dans le cadre de — elle n'a pas parlé de mise en oeuvre.

Le sénateur Beaudoin: Autrement dit, le statu quo dans un projet de loi est suffisant pour mettre le projet de loi en oeuvre. Cela étant posé, nous sommes confrontés au même problème. Le Canada signe un traité mais nous n'avons pas de loi d'application. Or, il est évident que nous sommes quelque part tenus d'appliquer le traité, parce que nous évoluons dans un système dualiste que nous avons hérité de la Grande-Bretagne et que nous devons faire tout ce qu'il faut pour donner effet à nos obligations. Qu'en pensez-vous?

Mme McPhedran: Quand les obligations découlant d'un traité international, comme la Convention des femmes par exemple, sont conformes au droit à l'égalité que nous avons nous-mêmes mis en oeuvre, cela se fait par le biais de notre Constitution et de notre Charte. Là où tel n'est pas le cas — et je trouve que votre remarque est particulièrement convaincante à cet égard — c'est dans le domaine des droits sociaux et économiques. Un grand nombre des droits dont il est question dans la Convention des femmes sont de nature sociale et économique et...

Le sénateur Beaudoin: C'est autre chose. Mon problème à moi, c'est celui-ci: l'article 28 de la Charte est sans doute unique au monde pour l'instant, parce qu'il établit de façon très nette l'égalité entre hommes et femmes.

Mme McPhedran: Oui, de façon relative.

Le sénateur Joyal: Sur papier.

Le sénateur Beaudoin: Bien sûr, sur papier. Ça, c'est autre chose. Ce que je veux dire, c'est que notre Charte est conforme à la notion d'égalité entre les hommes et les femmes. Certes, cet article et l'article 15 sont sans doute les meilleurs de la Charte, mais ce qui me préoccupe, c'est le fait de devoir légiférer la mise en oeuvre de l'égalité. C'est là où nous avons un trou béant, mais ce n'est pas une erreur. C'est une lacune incroyable.

Il faut trouver une réponse à cela. Quant à moi, la seule réponse possible nous sera apportée par la Cour suprême si — comme j'espère qu'elle le fera un jour — elle nous précise qu'en signant un traité, il faut adopter une loi d'application, que nous sommes constitutionnellement tenus de le faire. Cela a été fait dans le cas de la séparation du Québec et je ne vois pas pourquoi nous en serions dispensés dans le cas de l'application d'un traité. Après tout, si nous pouvons passer outre un traité que nous avons signé, c'est qu'il y a quelque chose qui ne va pas. Voilà ce que voulais dire.

Ms McPhedran: As a point of information — you have the poster — I do not want to forget to bring to your attention that the entire report is a 250-page document and it is available. I think there was a question of budget so I did not have an order to bring copies. You may find the report interesting in the way that the kind of questions that both Senator Joyal and Senator Beaudoin have raised are addressed in the Canada portion of this study.

Senator Beaudoin: Where is the answer in that book?

Ms McPhedran: It starts around page 40.

The Chairman: Has that report been filed with the committee?

Senator Beaudoin: That was page 40.

Ms McPhedran: You have a copy, Madam Chair.

The Chairman: Our clerk has a copy of it.

Ms McPhedran: And other copies are available.

Senator Beaudoin: Is there an answer?

Ms McPhedran: There is a discussion. There is not a definitive answer, but the point is discussed there about the gap in implementation and the way in which much provincial legislation actually actively contravenes international obligations. There have been some very powerful local examples that have been gathered by non-government organizations in different parts of the country. Of course it raises again the question of the federal-provincial link. When a province has contravened an international obligation, in effect, the whole country ends up wearing that.

The Chairman: I have a supplementary from Senator Joyal. I then have Senator Poy on the list and I have Senator Finestone on a second round. We will be concluding this portion at 5 o'clock.

Ms McPhedran: My goodness!

The Chairman: I am sure our next witness is very important as well. I want to be fair, so I will ask everyone to be as quick as possible.

Senator Joyal: You are a lawyer and you have studied the implication and the impact of section 28 in relation with section 15 and the whole body of Canadian legislation. I would like to submit something to you today and ask for you to think about it and perhaps you can report on this to us along the line. It deals essentially with the equality of men and women.

I am of the opinion that since the Charter the equality of men and women is a compulsory obligation of the executive when it deals with the Royal Prerogative. I am of the opinion, for instance, that the prerogative of appointment to the Senate, which is in the hands of the Prime Minister of Canada, is not an absolute prerogative. It is a prerogative that has to take into account the values embodied in the Charter. Because the Crown, when it bound itself with the Charter to limit the prerogative of parliament, limited its own prerogative at the same time, and to me, when the Governor in Council uses power of appointment, to put it in legal terms, that has to take into account the obligation that has been ascribed under the Charter. In other words, the limit

Mme McPhedran: Soit dit en passant — vous avez ici l'affiche — je tiens à vous rappeler qu'il existe un rapport complet de 250 pages. À cause je pense, d'un problème de budget, on ne m'a pas demandé de vous en faire remettre des exemplaires. Vous trouverez ce rapport très intéressant dans la façon dont il aborde le genre de questions que le sénateur Joyal et le sénateur Beaudoin ont soulevées, dans la partie de l'étude qui concerne le Canada.

Le sénateur Beaudoin: Et où se trouve la réponse dans cet ouvrage?

Mme McPhedran: Elle commence à partir de la page 40.

La présidente: Le rapport a-t-il été déposé auprès du comité?

Le sénateur Beaudoin: C'est à la page 40.

Mme McPhedran: Vous en avez effectivement un exemplaire, madame la présidente.

La présidente: Notre greffier en a un exemplaire.

Mme McPhedran: Et d'autres sont disponibles.

Le sénateur Beaudoin: Contient-il une réponse?

Mme McPhedran: Il contient une analyse de la situation, pas de réponse définitive, mais on y parle de l'écart qui existe entre l'étape de la mise en oeuvre et la situation actuelle où un grand nombre de lois provinciales vont à l'encontre de nos obligations internationales. Des organisations non gouvernementales ont recensé des exemples locaux particulièrement convaincants dans différentes parties du pays. Certes, cela soulève de nouveau la question de la relation fédérale-provinciale. Quand une province contrevient à une obligation internationale, c'est en fait tout le pays qui essuie les plâtres.

La présidente: J'ai une question supplémentaire de la part du sénateur Joyal après quoi nous entendrons le sénateur Poy, puis le sénateur Finestone pour un deuxième tour. Nous concluons cette partie à 17 heures.

Mme McPhedran: Oh mon Dieu!

La présidente: Je suis certaine que notre prochain témoin a des choses tout aussi importantes à nous dire et, par souci d'équité, je vous demande à tous d'être le plus bref possible.

Le sénateur Joyal: Vous êtes avocate et vous avez étudié les conséquences et l'impact de l'article 28 par rapport à l'article 15 et vous avez aussi étudié l'ensemble des lois canadiennes. Je vais vous faire part de mes réflexions à propos de l'égalité hommes-femmes et vous demander ce que vous en pensez.

Personnellement, j'estime que, depuis l'adoption de la Charte, l'égalité entre hommes et femmes est une obligation de l'exécutif chaque fois qu'il est question de prérogative royale. Par exemple, j'estime que la prérogative de nomination des sénateurs, qui revient au premier ministre, n'est pas absolue. C'est une prérogative qui doit tenir compte des valeurs exprimées dans la Charte. Quand la Couronne s'est réfugiée derrière la Charte pour limiter la prérogative du Parlement, elle s'est trouvée à limiter sa propre prérogative du même coup et, selon moi, quand le gouverneur en conseil applique son pouvoir de nomination, il doit — pour employer une expression légale — tenir compte des obligations inscrites à la Charte. Autrement dit, la limite ne

is not only on parliament; the limit is on government too, on the executive prerogative. I would like to ask you to look into this for us because this is a very important development of what the Charter means in our day-to-day administration in Canada.

Ms McPhedran: I can only say it makes total sense to me. I am not a Constitutional scholar, but I think that the executive is clearly part of our government and our government is clearly subject to the supreme law of the land: our Constitution and our Charter.

Senator Joyal: You know what it means. It means that the power to appoint ambassadors, the power to appoint judges, the power to appoint senators, the power to appoint, all the appointment process, which is a power of the prerogative, is essentially bound by the compelling section of the Charter.

Ms McPhedran: But if, for example, we do an impact study of that, using the methodology that I have described earlier, and actually look at the outcomes, the outcomes do not match the obligation, do they?

Senator Joyal: Well, then we will have to seek redress within the Charter.

Ms McPhedran: That sounds like an excellent case.

I need clarification on a few things. The Optional Protocol of the Women's Convention of 1999 stresses implementation — or was implementation supposed to have happened with CEDAW?

Ms McPhedran: The latter.

Senator Poy: Yes.

Ms McPhedran: When a country makes the commitment through ratification of the convention, its commitment is, indeed, to implement the articles of whatever convention. The six that I mentioned, seen by many to be the major UN human rights treaties, all have very specific obligations to which Canada has made a commitment of implementation. The process of reporting to the monitoring committee is the way in which progress or lack of progress is measured and documented.

Senator Poy: What has that to do with the Optional Protocol that came into effect in 1999?

Ms McPhedran: The Optional Protocol is an additional remedy, and it is a remedy available to the citizens of the member states to the UN who opt in to the protocol.

Senator Poy: Canada did not opt in.

Ms McPhedran: Not yet.

Senator Poy: That is mainly on complaints procedure.

Ms McPhedran: It relates to human rights and it relates to the human rights that are addressed through the articles and the general recommendations of the Women's Convention: violence against women, access to education, access to health services, trafficking in women and girls. Those sorts of issues are specifically addressed in the Women's Convention. It means that if there is a complaint by an individual or a group of individuals and they have exhausted their domestic remedies, they can take

s'applique pas qu'au Parlement, elle s'applique aussi au gouvernement, à la prérogative de l'exécutif. Dites-moi un peu ce que vous pensez de cela, parce qu'il s'agit d'une évolution très importante relativement au poids que revêt la Charte dans l'administration quotidienne du pays.

Mme McPhedran: Tout ce que je peux dire, c'est que cela me paraît tout à fait logique. Je ne suis pas constitutionnaliste, mais j'estime que l'exécutif fait partie intégrante de notre gouvernement et que notre gouvernement est soumis à la loi suprême du pays: la Constitution et la Charte.

Le sénateur Joyal: Donc, vous voyez ce que je veux dire. Cela signifie que le pouvoir de nomination des ambassadeurs, des juges et des sénateurs, que tout pouvoir de nomination est une prérogative contraignante qui est limitée par l'article contraignant de la Charte.

Mme McPhedran: Mais, par exemple, si l'on effectuait une étude d'impact en appliquant la méthode que j'ai décrite plus tôt, et que l'on examine les résultats, on se rendrait compte que ceux-ci ne sont pas en rapport avec nos obligations, n'est-ce pas?

Le sénateur Joyal: À ce moment-là, il faut chercher un recours par le biais de la Charte.

Mme McPhedran: Ce raisonnement me semble excellent.

J'aurais besoin de quelques précisions. Est-ce que la question de mise en oeuvre découle du protocole facultatif de la CEDEF de 1999 ou de la CEDEF elle-même?

Mme McPhedran: De la CEDEF elle-même.

Le sénateur Poy: Très bien.

Mme McPhedran: Quand un pays ratifie la convention, il s'engage à en appliquer les articles. Les six conventions et pactes que j'ai mentionnés, qu'on considère comme les principaux traités de l'ONU sur les droits de la personne, sont toutes assorties d'obligations particulières que le Canada est tenu de respecter. C'est par les rapports adressés au Comité de surveillance que l'on détermine les progrès réalisés ou l'absence de progrès et qu'on les documente.

Le sénateur Poy: Qu'est-ce que cela a à avoir avec le protocole facultatif qui est entré en vigueur en 1999?

Mme McPhedran: Le protocole propose un recours supplémentaire offert aux citoyens des États membres de l'ONU qui ont opté pour le protocole.

Le sénateur Poy: ce que le Canada, lui, n'a pas fait.

Mme McPhedran: Non, pas encore.

Le sénateur Poy: Il s'agit là de la principale procédure de plainte.

Mme McPhedran: Elle concerne les droits de la personne visés par les articles de la convention et par des recommandations générales de la CEDEF, il est aussi question des droits d'accès à l'éducation, aux services de santé ainsi que du trafic des femmes et des jeunes filles. Tous ces aspects sont spécifiquement visés par la Convention des femmes. Autrement dit, une femme ou un groupe de femmes ayant épuisé tous les recours internes après avoir déposé une plainte peut s'adresser à l'échelon international

their complaint beyond the borders of their country to the international audience and articulate their concern, their argument, that their rights have been violated within their own country.

Senator Poy: However, in the case of Canadians, because we did not ratify, Canadians really cannot do that.

Ms McPhedran: As of today Canadian women cannot use the Optional Protocol to the Women's Convention that we have not yet as a country ratified.

Senator Poy: You mentioned the public sphere and private sphere. The greatest difficulties that women have, violence in the family and so forth, are in the private sphere. How does the 23-member committee help to solve these problems? How can someone who is very badly abused in the home possibly go to the UN convention? I am trying to think of it logically. How does that work?

Ms McPhedran: Well, the provision in the Optional Protocol actually does not require that individual herself to go. It can be a group of individuals or another individual who files the complaint.

There is a requirement for the consent of the individual to be tabled before the committee unless those making the complaint can explain to the committee why such consent is not available or not possible. The committee can then exercise its discretion and proceed to examine the issue. They can name an inquiry where a small number of members conduct the inquiry and report back to the monitoring committee on a confidential basis and the monitoring committee then makes its decision about what next step it wants to take.

Ultimately, Senator Poy, the best case scenario under the Optional Protocol is that the committee would find in favour if Sandra Lovelace were bringing her case today under the Optional Protocol, had Canada ratified it — a lot of “ifs” in that. Hypothetically, it would mean that once the committee found that her human rights, as articulated in the Women's Convention, had been violated, that would hopefully become a highly public, internationally public issue and it would affect Canada in its demeanour and its reputation internationally as well as domestically and that concluding observation could be used back in Canada, perhaps even to move towards legislative amendment or policy amendment or some significant shift. It is that difference between being silenced at home and having witnesses shine a spotlight on injustice.

Senator Poy: But there is no other way of enforcement, right?

Ms McPhedran: There actually is no enforcement. There really is no enforcement through any of the UN human rights treaties. I call it the politics of embarrassment.

Senator Joyal: It is politics of shame.

pour y présenter ses arguments et expliquera en quoi ses droits ont été enfreints dans son pays.

Le sénateur Poy: Cependant, dans le cas des Canadiennes, comme nous n'avons pas encore ratifié le protocole, cela n'est pas possible.

Mme McPhedran: Pour l'instant, les Canadiennes ne peuvent pas se prévaloir du protocole facultatif accompagnant la Convention des femmes, puisque nous ne l'avons pas encore ratifié.

Le sénateur Poy: Vous avez parlé de sphère publique et de sphère privée et vous avez dit que c'est dans les cas de violence familiale, autrement dit dans la sphère privée, que les femmes ont le plus de problèmes. Comment les 23 membres du comité contribuent-ils à régler ce genre de problème? Comment une femme qui est victime de graves violences dans son foyer peut-elle invoquer la convention de l'ONU? J'essaie d'imaginer comment les choses fonctionnent.

Mme McPhedran: Eh bien, le protocole facultatif n'exige pas que ce soit la personne elle-même qui dépose la plainte. Dans une telle situation, la victime peut s'adresser à un groupe de femmes ou à une autre personne qui déposera la plainte pour elle.

En revanche, la plaignante doit donner son consentement pour que sa plainte soit enregistrée par le comité, sauf si les dépositaires de cette plainte peuvent expliquer pourquoi il ne leur a pas été possible d'obtenir ce consentement. Le comité jouit alors de la discrétion voulue pour examiner la plainte. Il peut déclencher une enquête à laquelle participeront un petit nombre de membres qui feront rapport au Comité de surveillance, sous le sceau de la confidentialité, après quoi le comité décidera de l'étape suivante.

En fin de compte, sénateur Poy, la meilleure issue en fonction du protocole facultatif est que le comité se déclare en faveur de la plaignante, ce qui serait le cas de Sandra Lovelace si elle déposait sa cause aujourd'hui en vertu du protocole, si le Canada l'avait ratifié — ce qui fait beaucoup de «si». Une fois que le comité aurait établi que les droits humains de la plaignante, tels qu'énoncés par la Convention des femmes, ont été violés, la cause pourrait devenir très publique, à l'échelle internationale, et avoir une répercussion sur le comportement et la réputation du Canada, à l'échelle internationale et à l'échelle nationale, et les conclusions finales du comité pourraient servir chez nous, ne serait-ce que pour accélérer l'adoption de modifications législatives ou de modifications de politique ou effectuer d'autres changements importants. Voilà la différence entre le fait de ne pas pouvoir s'exprimer, ici chez nous, et le fait de pouvoir dénoncer une injustice sur la scène internationale.

Le sénateur Poy: Mais il n'est pas possible de faire appliquer les constats du comité, n'est-ce pas?

Mme McPhedran: C'est vrai, il n'y a pas un mécanisme d'application. Il n'existe vraiment aucune obligation du genre en vertu des traités de l'ONU sur les droits de la personne. C'est la politique de la gêne qui joue.

Le sénateur Joyal: Ou la politique de la honte.

Ms McPhedran: — and of shame.

The Chairman: A quick second round.

Senator Finestone: I would like to ask the clerk through you, Madam Chair, to purchase enough copies for the members of this committee.

On the politics of persuasion, just to pursue this for one moment, I want to address something Senator Joyal asked and I would like to know if I understood it or if it needs clarification — I think we are talking about moral suasion. I do not think that in any country — that is my question, in any country.

Senator Joyal, you used the example of a European person, but even if a European person from a country that had signed the Optional Protocol went directly, without having to have exhausted the case before the Crown in his own country, if there is a Crown, there is no effect. First of all, the decision is moral suasion. The point you are making is that a Canadian cannot go because he has not pursued his case in Canada is at a disadvantage. Is that right? Would the decision be any different if it were a European whose country had signed the Optional Protocol versus a Canadian whose country had not signed?

Ms McPhedran: I just want to make one point of clarification before we get to the answering stage. The Optional Protocol to the UN CEDAW convention operates only within the UN system. Senator Joyal was making reference to the European system, which is, if you will, a parallel system. The signing of the Optional Protocol by a member of the European Union or the Council of Europe would not trigger access to the European system because there are treaties and covenants within the European system that were also signed.

Senator Finestone: Is that what you were referring to?

Senator Joyal: In other words, the difference between the two is that in one instance it is a moral suasion, or, as you said, politics of embarrassment and politics of shame, and in the European context it is an order. Countries that have signed the European Convention on Human Rights are bound to follow the decision of the European court. It is not just moral suasion; the decision of the court is binding on the state in which the citizens who apply to the court seek redress.

In other words, a European citizen has the capacity to go to an international court that we, as Canadians, do not have at this point in time. That is the difference between the two. A European citizen, if his country is signatory to the Optional Protocol, can go to the European court directly, or he or she could go to his or her domestic court, or decide to go to the international court that is under the UN system.

Senator Finestone: In that case there is only moral suasion.

Mme McPhedran: ... et de la honte.

La présidente: Un deuxième tour rapide.

Le sénateur Finestone: Puis-je demander au greffier, par votre intermédiaire, madame la présidente, d'acheter suffisamment d'exemplaires du rapport pour les membres de ce comité.

S'agissant de la politique de persuasion, pour revenir un instant sur ce point, je veux revenir sur un point qu'a soulevé le sénateur Joyal pour savoir si j'ai bien compris ou si j'ai besoin d'éclaircissement — je pense que nous parlions de persuasion morale. Je ne pense pas que dans quelque pays que ce soit — en fait c'est cela ma question, je veux parler de ce qui se passe ailleurs.

Sénateur Joyal, vous avez utilisé l'exemple d'un Européen, mais même si un Européen d'un pays ayant signé le protocole facultatif s'adressait directement à l'échelon international sans avoir épuisé tous les recours dans son propre pays, sa démarche serait sans effet. Il s'agit d'abord et avant tout d'une décision qui a un poids moral. D'après ce que vous dites, comme une Canadienne ne peut pas recourir aux instances internationales avant d'avoir épuisé tous ses recours au Canada, elle se trouve désavantagée. C'est cela? La décision serait-elle différente dans le cas d'une Européenne dont le pays aurait signé le protocole facultatif, par rapport à une Canadienne, puisque nous n'avons pas signé ce protocole?

Mme McPhedran: Permettez-moi d'apporter une précision avant de vous répondre. Le protocole facultatif de la CEDEF n'est valable que dans le cadre du système onusien. Le sénateur Joyal a parlé du système européen qui, en quelque sorte, est un système parallèle. La signature du protocole facultatif par un État de l'Union européenne ou par le Conseil de l'Europe ne donne pas systématiquement accès au système européen, parce qu'il y a des traités et des pactes au sein de ce système qui ont également été ratifiés.

Le sénateur Finestone: C'est de cela dont vous parlez?

Le sénateur Joyal: Autrement dit, la différence entre les deux systèmes c'est que, dans un cas, il s'agit de persuasion morale — ou, comme vous l'avez dit, de la politique de la gêne ou de la politique de la honte — et que, dans le contexte européen, il y a production d'ordonnance. Les pays signataires de la Convention européenne des droits de l'homme sont tenus de se conformer aux décisions de la Cour européenne. Il ne s'agit pas là de persuasion morale; la décision de la cour est exécutoire pour l'État de résidence de la personne qui s'est adressée à la cour.

En d'autres mots, tout citoyen européen a la possibilité de s'adresser à un tribunal international, ce que les Canadiens ne peuvent actuellement pas faire. C'est cela la différence entre l'Europe et le Canada. Un citoyen européen appartenant à un pays qui a signé le protocole facultatif peut directement s'adresser à la Cour européenne ou à un tribunal national ou encore s'adresser à un tribunal international en vertu du système onusien.

Le sénateur Finestone: Et dans ce cas, seule la persuasion morale joue.

Senator Joyal: Yes, but it depends on the case. There are cases where, for various reasons, sometimes are best put at the international level, depending of course on the nature of the redress that one seeks. On the matter of principle, it always depends on the issue at stake. I think Professor McPhedran could confirm that. On an issue of principle sometimes it is better to go to the highest audience possible because the impact is very important. If it is to seek redress in your own domestic situation, it is better to go where decisions are binding on your government. It depends where you want to put the issue at stake.

The Chairman: This is an excellent discussion as is where we are going in it.

I want to thank you, Dr. McPhedran. You have obviously generated the kind of debate that we need in this committee.

An area that we still must pursue is that in signing either optional protocols or any UN convention we must exercise moral leadership and further our foreign policy initiatives in a multilateral sense. That is in a totally different perspective that we have not pursued as yet. There is merit in our signing if we wish to be considered leaders in an international way. By staying out, are we marginalizing our moral influence on other countries?

Ms McPhedran: I would submit the answer to that question, Madam Chair, is yes, we are.

The Chairman: I know there are other questions. Perhaps we will have another opportunity at a later stage to continue this debate.

Senator Beaudoin: Oh, yes.

The Chairman: We have run a bit overtime. We will hear our next witness.

Ms McPhedran: May I beg your indulgence just for one minute. I would like to table with you — this is on the international women's rights scale — a letter that a group of us have worked with the Afghan women's organization to draft responding to the events of September 11. My colleague, very helpfully, has copies here, and, if I may, I would like to table this with members of the committee.

The Chairman: Now we will invite Dean Peter Leuprecht from the Faculty of Law, McGill University, to join us.

Dean Leuprecht, your biography was circulated to the members. I particularly wanted you to come to speak to the committee in this phase because I was advised that you were instrumental at one point in focusing the Department of Justice in what their work should be towards taking into account, if I can put it generally, the international obligations of Canada. I know your work there and also your own scholarly work.

Le sénateur Joyal: Oui, mais ça dépend du cas. Il y a des cas où, pour diverses raisons, le mieux est de s'adresser à l'échelon international, le tout dépendant bien sûr de la nature du recours. Pour les questions de principe, tout dépend des enjeux. La professeur McPhedran pourrait d'ailleurs nous le confirmer. Il vaut parfois mieux, pour des questions de principe, s'adresser à la plus haute instance possible, car l'impact des décisions est alors plus lourd. Si vous voulez obtenir un recours particulier à une situation nationale, mieux vaut obtenir une décision qui sera exécutoire pour votre gouvernement. Tout dépend des enjeux.

La présidente: Eh bien nous allons mettre un terme à cette excellente discussion.

Je remercie Mme McPhedran qui a, de toute évidence, su provoquer le genre de débat dont nous avons besoin à ce comité.

Il nous faudra revenir sur la question de l'exercice du leadership moral et de la promotion de nos initiatives de politique étrangère, dans un sens multilatéral, que représente la signature des protocoles facultatifs ou des conventions de l'ONU. Mais il s'agit-là d'une question totalement différente que nous n'avons pas encore abordée. Il y a lieu de signer des textes internationaux quand cela peut nous conférer un rôle de premier plan sur la scène internationale. Ne sommes-nous pas en train de limiter notre influence morale sur les autres pays en ne signant pas ce genre de protocole?

Mme McPhedran: J'ai une réponse à vous donner à cette question, madame la présidente. C'est oui. C'est ce que nous faisons.

La présidente: Je sais qu'il y a bien d'autres questions, mais nous aurons peut-être une autre possibilité, plus tard, de poursuivre ce débat.

Le sénateur Beaudoin: Que oui!

La présidente: Nous sommes un peu en retard sur notre horaire et nous allons maintenant entendre notre prochain témoin.

Mme McPhedran: Accordez-moi une autre minute. J'aimerais déposer auprès de votre comité une lettre — qui porte sur le barème des droits de la femme à l'échelle internationale — lettre qui a été rédigée après les événements du 11 septembre par un groupe ayant travaillé au contact d'une organisation de femmes afghanes. Ma collaboratrice en a des copies que j'aimerais remettre aux membres du comité.

La présidente: Nous allons maintenant demander au doyen Peter Leuprecht, de la Faculté de droit de l'Université McGill, de se joindre à nous.

Monsieur le doyen, votre notice biographique a été distribuée aux membres du comité. J'ai tenu particulièrement à ce que vous preniez la parole à la présente étape de nos délibérations, car on n'avait fait savoir qu'à une certaine époque vous avez beaucoup contribué à orienter les travaux du ministère de la Justice sur la manière dont il convenait de prendre en compte, de façon générale, les obligations internationales du Canada. Je suis donc au courant de ce que vous avez accompli dans ce domaine-là et aussi du fruit des travaux de recherche que vous avez par ailleurs menés sur le terrain du droit.

At this point we are in a general part of our study. We are authorized to examine issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations. What we are particularly interested in is to receive information about human rights internationally and nationally, and to seek your advice on what areas we might study in the future. Obviously you see one area of great debate today. There may be others that you wish to point out.

In light of the fact that we have run over our time, if you have a presentation of ten minutes, I would encourage you to stay within that amount of time because I am sure there will be questions. Some members have asked me to adjourn on time. That is why I am rushing some of your questions.

Dean Leuprecht, please.

Mr. Peter Leuprecht, Dean, Faculty of Law, McGill University: I have a preliminary question. Should I comply with Canadian bilingualism or stick with the language of the majority?

The Chairman: As you wish. It is your choice. We are well equipped to function in both official languages. It is your choice.

Mr. Leuprecht: If I may, I will occasionally switch from one language to the other.

The Chairman: Please proceed.

Mr. Leuprecht: May I say it is a great honour to be heard by your committee. You have received an outline of my presentation. It will be made in telegraphic style and I will follow that outline.

To begin, I would like to make two preliminary remarks which may be commonplace, but I would like to start with that.

What we have seen happening since the Second World War is an increasing internationalization of the law, and, in particular, of human rights law. I think it has been mentioned in your papers and I have mentioned on other occasions that Canada is party to about 4,000 international treaties and about 40 treaties dealing with human rights.

First, international law is ever less confined to the field of international relations or external affairs. It has a growing impact on internal affairs. It is closer and closer to constitutional law. One of the senators previously referred to the European Convention on Human Rights, and I think it is very significant that the European Court of Human Rights very often refers to the convention as a constitutional instrument of European public order.

S'agissant de l'étude à laquelle se livre actuellement le comité, nous en sommes à une étape assez générale. Il nous a été demandé de nous pencher sur toute la question des droits de la personne et d'examiner, entre autres, les mécanismes administratifs visant les obligations qui, en matière de droits de la personne, incombent au Canada au niveau à la fois national et international. Nous aimerions plus particulièrement recueillir vos idées sur la question des droits de la personne tant en ce qui concerne le droit interne que le droit international, et d'obtenir vos conseils sur les questions auxquelles nous pourrions nous intéresser à l'avenir. À l'évidence, l'attention est actuellement mobilisée par un sujet très précis. Il y en a peut-être d'autres que vous voudrez évoquer devant nous.

Étant donné que nous avons avancé jusqu'ici moins vite que nous le pensions, si vous avez vous-même prévu dix minutes pour la présentation de votre exposé, je vous invite à tenir ce délai afin de vous laisser assez de temps pour répondre aux questions qui vous seront à coup sûr posées. Plusieurs membres m'ont demandé de lever la séance à l'heure dite et c'est pour cela que j'aimerais passer un peu plus vite sur certaines questions.

Monsieur le doyen, vous avez la parole.

M. Peter Leuprecht, doyen de la Faculté de droit de l'Université McGill: Permettez-moi une question préalable. Devrais-je déférer au bilinguisme officiel ou m'en tenir plutôt à la langue de la majorité?

La présidente: Faites comme bon vous semble. Nous avons ici tout ce qu'il faut pour travailler dans les deux langues officielles. Procédez comme bon vous semble.

M. Leuprecht: Eh bien, si vous le voulez bien, je passerai à l'occasion d'une langue à l'autre.

La présidente: Bon.

M. Leuprecht: C'est pour moi un honneur de pouvoir ainsi prendre la parole devant votre comité. Vous connaissez déjà les grandes lignes de mon intervention. J'entends m'en tenir au résumé qui vous a été distribué et adopter, dans cet exposé, le style télégraphique.

Permettez-moi, deux remarques préliminaires qui me serviront de point de départ même si elles n'ont rien d'original.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, nous constatons une internationalisation croissante du droit et particulièrement du droit relatif aux droits de la personne. Comme l'indiquent vos documents et comme j'ai moi-même eu l'occasion de le rappeler à diverses occasions, le Canada est partie à environ 4 000 traités internationaux dont une quarantaine concernant les droits de la personne.

Commençons par rappeler que le droit international se limite de moins en moins aux relations internationales ou aux affaires étrangères. Le droit international vient, en effet, de plus en plus influencer la vie intérieure des pays. Il ressemble, pouvons-nous dire, de plus en plus au droit constitutionnel. L'un d'entre vous évoquait tout à l'heure la Convention européenne des droits de l'homme et il me semble important de relever que la Cour européenne des droits de l'homme a, à de nombreuses reprises,

My second preliminary remark concerns Canada, which plays a very active and constructive role in international law-making, particularly in the area of human rights and humanitarian affairs. There are many examples, recently landmines, the Rome Statute of the International Criminal Court.

It must also be said that, contrary to the big neighbour in the south, Canada has a very good record of ratifying international human rights treaties. However — and this is my starting point, really — there is a striking and, I believe, growing discrepancy between Canada's pioneering role and positive image on the international scene on the one hand and the deficiency of domestic implementation of international human rights treaties on the other. I will briefly address first of all the present situation, then possible remedies, and I will, as usual, be frank and outspoken. I hope you do not mind that.

The present situation, I would say, is very untidy or messy. I will make six points on this; the first will be on your approach, the Canadian approach, to international law.

[Translation]

I often say that Canada is a receptive country, as has been my experience. It is not really receptive, though, to international law since in this country there is a very uneasy relationship between internal and international law.

We cannot speak of divorce because there was never a marriage — certainly not a consummated marriage. Perhaps this is a legacy of the British influence. You know the adage: "England is an island, but English is a continent."

At best, there have been occasional flirtations between Canadian law, international law and the tribunal. In Canada, the court whose flirtation has gone the furthest is the Quebec Human Rights Tribunal.

[English]

What you have inherited is the British approach to international law, which, in the eyes of many distinguished international lawyers — and I quote one of them — is unsophisticated, old-fashioned and insular. However, there are three differences between the British situation and your situation. First of all, the British have been increasingly shaken by Europe, by the impact of European community law, and, in particular, by the impact of the case law of the European Court of Human Rights.

The United Kingdom has recently incorporated the European Convention on Human Rights into domestic law, and Lord Wolf, who does not usually exaggerate, has said this is "a tidal wave which will transform the legal landscape and affect every area of law in the United Kingdom."

qualifié cette convention de texte constitutionnel régissant la vie politique européenne.

Ma deuxième observation préliminaire a trait au Canada, qui joue un rôle actif et constructif dans l'élaboration du droit international et notamment dans le domaine des droits de la personne et de l'action humanitaire. On pourrait à cet égard citer de nombreux exemples, notamment pour ce qui est des mines terrestres et du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

Rappelons en outre que, à l'inverse de son puissant voisin au sud du 49^e parallèle, le Canada ne tarde pas à ratifier les traités internationaux concernant les droits de la personne. Cela dit — et cela va être mon point de départ — je crois constater un écart frappant et même croissant entre le rôle de pionnier assumé par le Canada sur la scène internationale, la réputation plus qu'honorable que cela lui a valu, et les carences au niveau de la mise en oeuvre, au Canada, des traités internationaux touchant les droits de la personne. J'aimerais d'abord en quelques mots évoquer la situation actuelle, puis les mesures correctives qui pourraient y être apportées, et j'espère que vous ne m'en tiendrez pas rigueur si, comme d'habitude, je m'exprime sans détour.

D'après moi, la situation actuelle est loin d'être nette. À cet égard, j'insisterai sur six points, le premier étant l'approche retenue par le Canada en matière de droit international.

[Français]

Je dis souvent que le Canada est un pays accueillant et j'en ai fait l'expérience. Il ne l'est pas vraiment pour le droit international car il existe dans ce pays un rapport très difficile entre le droit international et le droit intérieur.

On ne peut parler de divorce car il n'y a jamais eu de mariage. On ne peut surtout pas parler de mariage consommé. C'est peut-être un héritage de l'influence britannique. Vous connaissez l'adage qui dit: «L'Angleterre est une île, l'anglais un continent.»

Au mieux, il existe peut-être des flirts occasionnels entre le droit canadien, le droit international et le tribunal. Au Canada, le tribunal qui a poussé ce flirt le plus loin est le Tribunal québécois des droits de la personne.

[Traduction]

Vous avez hérité ici, en matière de droit international, de l'approche britannique, approche qui, selon de nombreux juristes internationaux chevronnés — et je reprends ici la manière dont l'un d'eux s'est exprimé — est à la fois rudimentaire, dépassée et insulaire. Cela dit, trois choses permettent de distinguer le cas britannique de la situation canadienne. D'abord, les Britanniques sont de plus en plus bousculés par l'Europe, par l'impact du droit communautaire européen et plus particulièrement par l'impact de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le Royaume-Uni a récemment introduit dans son droit interne la Convention européenne des droits de l'homme, et lord Wolf, qui n'est pas connu pour ses outrances de langage, y voit «une lame de fond qui va transformer le paysage juridique et influencer, en Grande-Bretagne, sur tous les domaines du droit».

Second, here in Canada you remain prisoners of the old-style British approach. You have the problems and advantages of the federal system, but in this area you have the problem of the federal system, to which I will come back later.

Third, I would say that UK courts, even before the recent Human Rights Act, have been far more daring than Canadian courts. I would refer in particular to judges such as Lord Denning and Lord Scarman. They increasingly refuted the traditional argument regarding the relevance of unincorporated treaties, and courts did refer for years to international treaties when examining domestic statutes which contained the same subject matter, regardless of the fact that the domestic law was not implementing legislation.

Let me now come to what I call the three dogmas of the Canadian doctrine. The first dogma is that international treaties, also in the area of human rights, even if and when they are duly ratified are not automatically part of the domestic law.

[Translation]

They need to be incorporated in the legislation. In human rights, the usual assumption is that the situation in Canada is perfect, that protection is better than that of international treaties and that very often, there is no legislation to apply these international treaties. Secondly, international law, including human rights legislation, may be a support for interpretation of the Canadian Charter of Rights and Freedoms and Canadian legislation. Thirdly, where there is a conflict between international law and Canadian law, internal law prevails. The question that arises is how can this position be reconciled with the Vienna Convention respecting the binding effect of treaties ratified by Canada.

Article 27 stipulates specifically, and I quote:

A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform according to a treaty.

[English]

The third point regards the present situation of how Canadians courts have coped with the situation. I would like to make five very brief remarks. Although some 500 Canadian court decisions refer to international human rights treaties, I would say, considering the number and scope of human rights instruments ratified by Canada and the volume of traditional activity of this big country, the silence of Canadian courts is more eloquent than their pronouncements.

Secondly, certain court decisions of Canadian courts are proof of an alarming ignorance of international law and international human rights law. I will give one extreme example. In a decision of 1990, the Alberta Court of Appeal found that Canada was a

Il me semble, en deuxième lieu, que vous demeurez, ici au Canada, tributaire de l'ancienne approche britannique. Le système fédéral vous offre des avantages et vous pose aussi des problèmes mais dans ce domaine le système fédéral n'est pas un avantage et j'aurai l'occasion d'en reparler.

J'estime, troisièmement, que même avant la récente adoption du Human Rights Act, les tribunaux de Grande-Bretagne faisaient preuve de plus d'audace que les tribunaux canadiens. Je citerai, à cet égard, l'exemple de juges tels que lord Denning et lord Scarman. En effet, ils écartaient de plus en plus fréquemment l'argument traditionnel quant à la pertinence de traités non introduits dans le droit interne. Depuis des années, les tribunaux, appelés à se prononcer sur un texte de droit interne, se reportaient aux traités internationaux traitant du même sujet bien que le texte de droit interne ne soit aucunement, pour ce qui pouvait être du traité en question, un texte de mise en oeuvre.

Permettez-moi maintenant d'aborder ce que j'appelle les trois dogmes de la doctrine canadienne en ce domaine. Selon le premier dogme, les traités internationaux, dans le domaine des droits de la personne encore une fois, même s'ils ont été dûment ratifiés, ne sont pas automatiquement intégrés dans le droit interne.

[Français]

Ils ont besoin d'être incorporés par la législation. Dans le domaine des droits de l'homme, la présomption habituelle sous-tend que la situation au Canada est parfaite, que la protection est supérieure à celle des traités internationaux et que très souvent, il n'y a aucune législation pour appliquer les traités internationaux. Deuxièmement, le droit international, y compris celui des droits de la personne, peut être une aide à l'interprétation de la Charte canadienne des droits et des libertés et des lois canadiennes. Troisièmement, en cas de conflit entre le droit international et le droit canadien, c'est le droit intérieur qui prévaut. La question qui se pose est de savoir comment cette position peut être conciliée avec la Convention de Vienne sur le droit des traités que le Canada a ratifiée.

L'article 27 stipule spécifiquement, et je cite:

Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité.

[Traduction]

Mon troisième point concerne la manière dont les tribunaux canadiens réagissent actuellement à ce genre de situation. Je m'en tiendrai à cinq observations très brèves. Quelque 500 arrêts et jugements canadiens concernent des traités internationaux en matière de droits de la personne, mais je dois dire que compte tenu du nombre et de la portée des instruments internationaux ratifiés par le Canada dans ce domaine, et du volume des actions traditionnellement menées par ce vaste pays, c'est le silence plus que les sentences qui caractérisent l'activité des tribunaux canadiens.

Deuxièmement, certaines décisions des tribunaux canadiens démontrent une inquiétante ignorance du droit international et plus particulièrement du droit international en matière de droits de la personne. Permettez-moi de citer à cet égard un exemple, un peu

party to the European Convention on Human Rights and built a whole reasoning on that. It was clearly a judicial error, and a very serious one, but many other courts would get very bad marks in an international law class. Even, if I may say with all due respect, the Supreme Court of Canada when it moves into international law does not seem to be on very safe ground. There is in the country a widespread unfamiliarity of both bench and bar with international law and international human rights law.

My third point is if and when Canadian courts refer to international human rights law, they do so, in most cases, when the law supports a conclusion to which they would have come anyhow. The international law is used somehow as the cherry on the cake. If international human rights law suggests a contrary result, it is usually ignored.

My fourth point is that as long as the third dogma applies, according to which, in cases of conflict between international law and domestic law domestic law prevails, if that is the case, if that is the dogma, it would be useful if courts stated where they find such a conflict, but you will have great difficulty in finding any such decision.

My fifth and last point on the courts concerns international customary law. In principle, the position is that courts can apply international customary law. They do it very rarely, and I think they are far less daring in that respect than even United States courts. My dear colleague and predecessor, Stephen Toope, has said and written that our courts have provided no leadership on this fundamental issue of the relationship between international law and domestic law.

Let me now come very briefly to the role of Parliament. Here the argument that is used again and again is that of parliamentary sovereignty, and you know what Dicey has written about that.

[Translation]

An observer, however, is increasingly struck by the marginalization of the supremacy of Parliament in the process of approving treaties, though the supremacy of Parliament is constantly invoked. Thirty or fifty years ago, Parliament in Canada was more involved in the approval of treaties than it is today. In this regard, there is no persistent practice. Your colleague, Senator Kinsella, wrote in 1998 that there was:

[English]

— a sporadic impact of the government on parliament.

limite il est vrai. Dans un arrêt de 1990, la Cour d'appel de l'Alberta a estimé que le Canada était partie à la Convention européenne des droits de l'homme et c'est sur cette conclusion qu'elle a échafaudé tout son raisonnement. Il s'agissait, à l'évidence, d'une erreur judiciaire d'une extrême gravité, mais de nombreux autres tribunaux mériteraient de très mauvaises notes à un examen de droit international. J'ajoute, en toute déférence, que même la Cour suprême du Canada n'est pas entièrement à l'aise sur le terrain du droit international. Dans ce pays, on constate, aussi bien chez les membres du barreau que dans la magistrature, une mauvaise connaissance assez générale du droit international et plus particulièrement du droit international en matière de droits de la personne.

J'estime, à titre de troisième point, que dans la plupart des cas où des tribunaux citent une règle ou une disposition de droit international en matière de droits de la personne, ils ne le font que lorsque cette disposition tend à confirmer une conclusion à laquelle ils auraient de toute manière abouti. Ainsi, le droit international est comme un coup de pouce final aux conclusions qu'ils entendaient retenir. En général, en effet, il ne sera pas tenu compte, par les tribunaux canadiens, d'une règle de droit international qui, en matière de droits de la personne, porterait à conclure autrement.

J'estime, quatrième point, que tant qu'on continuera d'admettre ce troisième dogme, qui veut que, en cas de conflit entre une règle de droit international et une règle de droit interne, ce soit cette dernière qui l'emporte, s'il en est effectivement ainsi, il conviendrait que les tribunaux précisent les cas où ils ont constaté une telle antinomie entre deux textes. On ne relève, hélas, dans la jurisprudence canadienne, guère de décision allant dans ce sens-là.

Mon cinquième et dernier point concerne l'application, par les tribunaux canadiens, de la coutume internationale. En principe, les tribunaux peuvent appliquer, dans le cadre de leurs décisions, la coutume internationale. Or, ce n'est que rarement qu'ils le font et je crois qu'à cet égard même les tribunaux des États-Unis font preuve de plus d'audace. Selon mon estimé collègue et prédécesseur, le professeur Stephen Toope, nos tribunaux n'ont, en ce qui concerne la question du rapport entre le droit international et le droit interne, guère montré beaucoup d'initiative.

Permettez-moi maintenant d'évoquer très brièvement le rôle du Parlement. Sur ce point, l'argument toujours invoqué est celui de la souveraineté du Parlement, mais vous savez bien ce que Dicey a pu écrire à cet égard.

[Français]

Cependant, l'observateur est de plus en plus frappé par la marginalisation de la suprématie du Parlement dans le processus d'approbation des traités, tout en invoquant constamment la suprématie du Parlement. On peut observer qu'il y a 30 ou 50 ans, le Parlement au Canada était plus impliqué dans l'approbation de traités qu'il ne l'est aujourd'hui. Il n'y a, à cet égard, aucune pratique persistante. Votre collègue, le sénateur Kinsella, a écrit en 1998 qu'il y avait:

[Traduction]

[...] l'influence sporadique du gouvernement sur le Parlement.

It is true that under your Constitution, the Canadian Parliament, as Peter Hogg writes, plays no necessary role in the making of treaties. On the other hand, the doctrine has been, or the practice has been, that on important treaties government will try to obtain the approval of parliament. If that were true, obviously the government does not regard human rights treaties as important treaties.

Let me now come to the federal problem. My dear colleague and friend from the Department of Justice, Irit Weiser, we have heard, referred to the federal problem as one of the immovable mountains. Here we still have to live with an old decision, the famous Labour Conventions decision by the Privy Council. It is old. I know that because it has the same age as me. The question is whether it is really not possible to get away from that. I would very much hope so.

My last point on the present situation is on the impact of the situation at the international level.

[Translation]

We find that Canada and the department's public servants who must report to the regulatory agencies have increasing difficulty in explaining the Canadian situation. Sometimes they make statements that are not really consistent with reality. For instance, in 1984, the Canadian representative on the Human Rights Committee presented the Canadian Charter "as implementing legislation for the government."

Criticism from the international regulatory agencies will continue to grow. I have already said it, for instance, if you look at what has happened the last two times, on the one hand, on the Human Rights Committee and, on the other, on the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, you will see this. It is a grave mistake to see in this merely what some have described as a "failed public relation exercise." The problem goes deeper. It must be examined in the interest of Canada's good reputation and also the rights of Canadian justiciables.

To conclude this first part, the situation is unclear.

[English]

Stephen Toope has written that Canadian law has developed no conscious self-understanding of the interplay between international and domestic norms. A colleague of mine at foreign affairs, at the brainstorming we organized on these issues at McGill, said, "We do not have a culture of compliance with international human rights law," and Irit Weiser has written, "Canadians cannot know what significance is to be given to treaty obligations in domestic litigation."

Now, very quickly, the second part — you have all the headings on the outline.

Il est vrai, comme l'écrit le professeur Peter Hogg, que d'après votre Constitution, le Parlement du Canada n'a pas, en matière de traités, de rôle essentiel à jouer. La doctrine veut, cependant, et la pratique va dans le même sens, que, s'agissant de traités importants, le gouvernement tente d'obtenir l'aval du Parlement. Si cela était vrai, il faudrait naturellement en conclure que le gouvernement du Canada ne considère pas comme des traités importants les traités concernant les droits de la personne.

J'en viens maintenant au problème fédéral. Mon estimé collègue et ami du ministère de la Justice, Irit Weiser, a un jour appelé le problème fédéral le problème des masses inébranlables. Nous restons tenus par une décision ancienne, la fameuse décision rendue par le Conseil privé dans l'affaire des conventions de travail. Il s'agit d'une décision ancienne. Je peux le dire puisqu'elle a le même âge que moi. Il s'agirait de savoir s'il ne serait pas possible de s'en écarter. Je le souhaiterais vivement.

Mon dernier point, en ce qui concerne la situation actuelle, a trait aux effets que cette situation peut entraîner au niveau international.

[Français]

Nous constatons que le Canada et les fonctionnaires du ministère qui doivent témoigner aux organismes de contrôle ont de plus en plus de difficultés à expliquer la situation canadienne. Parfois, ils ont recours à des déclarations qui ne sont pas vraiment conformes à la réalité. Par exemple, en 1984, le représentant du Canada au Comité des droits de l'homme a présenté la Charte canadienne «as implementing legislation for the government».

La critique de la part des organismes de contrôle internationaux ira en croissant. Je l'ai déjà dit, par exemple, si vous regardez ce qui s'est passé notamment les deux dernières fois, d'une part, au Comité des droits de l'homme et, d'autre part, au Comité des droits économiques, sociaux et culturels, vous pourriez le constater. C'est une grave erreur que de voir dans cela, tout simplement comme certains l'ont dit, un «failed public relation exercise». Le problème est plus profond. Il faut l'étudier dans l'intérêt de la bonne réputation du Canada et aussi des droits des justiciables canadiens.

En conclusion de cette première partie, la situation est peu claire.

[Traduction]

Stephen Toope a écrit que la jurisprudence et le droit canadiens n'ont cultivé consciemment aucun entendement des interactions entre les normes internationales et les règles et principes de droit interne. Un de mes collègues des Affaires étrangères, lors d'un forum qu'à McGill nous avions consacré à l'ensemble de ces questions, a dit qu'il n'y a guère ici de tradition de respect des règles du droit international en matière de droits de la personne, et Irit Weiser a écrit que les Canadiens ne sont pas à même de saisir l'importance qu'il y aurait lieu de reconnaître, dans le cadre de litiges portés devant les tribunaux nationaux, aux obligations découlant de traités internationaux.

Permettez-moi maintenant d'en venir, très rapidement, à ma seconde partie — les grandes lignes en sont indiquées dans le résumé que j'ai fait distribuer.

[Translation]

What is the solution? Firstly, there is a great need for education and information. This should begin in the faculties and be part of lawyers' training. The public servants and counsel of the Department of Justice, as well as the judges, should be trained in this area. I note that there is a growing interest in these issues in legal circles.

Secondly, the government could and should become more involved before the ratification of treaties, for example, by conducting an impact assessment by the cabinet. It could also make sure of the consistency of draft legislation with international commitments, a proposal contained in Senator Kinsella's article. The position of the government's counsel would also have to be reconciled with the country's international commitments.

Thirdly, Parliament should be much more involved in the development of treaties, for example, by seeking the approval of Parliament for their ratification, as is the case in most democratic systems. We could also consider parliamentary hearings on the implementation of treaties.

Fourthly, the provinces would have to be more involved before and after ratification. We should look beyond our borders, seek greater inspiration from the law and practices of other countries, particularly those of other federal governments and especially those of modern constitutions. In another arena, Madam Chair, you recall perhaps, I talked about procedures in Australia, whose legal system is comparable to ours. It may provide a source of inspiration. The Australian process is infinitely more transparent than the Canadian process. Elsewhere, the South African constitution also offers some very interesting solutions.

Lastly, can we think about more radical solutions?

[English]

How immovable are the immovable mountains.

I come to my conclusion, and I apologize for having been a bit long. The conclusion was put very well by Stephen Toope, who has written that we, Canada, can do better, and Irit Weiser, who has written that this is a situation in need of change.

I sincerely hope, Madam Chairperson, that your committee will be a force of change and that it will contribute to finding solutions that will enable Canada to do better.

[Translation]

Senator Beaudoin: I must say straight off that it is an honour for us to have you here. I regard you as one of the great constitutionalists and one of the great experts on international law of the world. As an academic, I congratulate McGill University for having appointed you dean.

I agree with what you have said. The fact that we do not know about international law bothers me a lot. I will not talk again about the fact that we have a complicated system; that would give

[Français]

Quel remède? Premièrement, il y a un grand besoin d'éducation et d'information. Cela devrait commencer dans les facultés et faire partie de la formation des avocats. Les fonctionnaires et les plaideurs du ministère de la Justice de même que les juges devraient être formés en la matière. Je constate qu'il y a un intérêt croissant pour cette problématique dans les milieux judiciaires.

Deuxièmement, le gouvernement pourrait et devrait s'impliquer davantage avant la ratification de traités, par exemple, en procédant à un «impact assessment» par le Cabinet. Il pourrait aussi s'assurer de la conformité des projets de législation aux engagements internationaux, une proposition contenue dans l'article du sénateur Kinsella. Il faudrait aussi concilier davantage la position des plaideurs du gouvernement aux engagements internationaux du pays.

Troisièmement, il faudrait impliquer beaucoup plus le Parlement dans l'élaboration des traités, par exemple, en recherchant l'approbation du Parlement pour leur ratification, comme c'est le cas dans la plupart des systèmes démocratiques. On pourrait aussi penser à des auditions parlementaires sur la mise en œuvre des traités.

Quatrièmement, il faudrait impliquer davantage les provinces avant et après la ratification. Il faudrait regarder au-delà des frontières, s'inspirer davantage du droit et des pratiques d'autres pays, particulièrement ceux d'autres États fédéraux et surtout ceux qui ont des constitutions modernes. Dans une autre enceinte, Madame la présidente, vous vous en souvenez peut-être, j'ai fait état des procédures australiennes dont le système juridique est analogue au nôtre. Elles pourraient être une source d'inspiration. Le processus australien est infiniment plus transparent que le processus canadien. Ailleurs, la Constitution de l'Afrique du Sud offre également des solutions très intéressantes.

Dernièrement, peut-on penser à des solutions plus radicales?

[Traduction]

Les masses inébranlables sont-elles vraiment inébranlables?

J'en viens maintenant à ma conclusion, en sollicitant votre indulgence si je n'ai pas été aussi bref que j'avais prévu de l'être. La conclusion qui s'impose a été très bien formulée par Stephen Toope selon qui, nous, c'est-à-dire le Canada, pouvons mieux faire, ainsi que par Irit Weiser, selon qui il s'agit d'une situation qu'il faudrait faire évoluer.

Madame la présidente, je souhaite sincèrement que votre comité puisse contribuer à cette évolution et à la recherche de solutions qui permettront justement au Canada de mieux faire.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Je dois dire d'entrée de jeu que c'est un honneur pour nous de vous recevoir. Je vous considère comme un des grands constitutionnalistes et un des grands spécialistes du droit international dans le monde. Comme universitaire, je félicite l'Université McGill de vous avoir nommé doyen.

Je suis d'accord avec ce que vous avez dit. Le fait qu'on ignore le droit international me tracasse beaucoup. Je ne reviendrai pas sur le fait que nous avons un système compliqué, cela susciterait

rise to another discussion. Would it be possible for the Supreme Court to draw more on international law, for it to incorporate it in its decisions, even if technically the treaty is not in effect? This has just happened twice in one week. If the Supreme Court could, in its decisions, draw on the basic principles of international public law, this would change a lot of things. Am I to understand, however, that this is possible within the latitude granted to the Supreme Court? I think so, but I would like to hear you say so.

Mr. Leuprecht: The honour is all mine, senator. As for the motives of McGill University, I cannot comment on them.

To answer your question, the Supreme Court could pattern itself more on international law. Without going into the details, I mentioned that the British judges have been more daring. I mention the British judges because our legal system is basically British in its inspiration. I mentioned Lord Denning, who in various decisions has said some very interesting things. I do not know whether you want any examples, but it would be a good idea for the Supreme Court of Canada to pursue this path further. Perhaps there is the beginning of an opening in the *Baker* decision. It is rather a timid one, to my mind. I could cite other examples in the various legal systems in which international law is directly applicable.

A while ago, Senator Joyal spoke about the European Convention on Human Rights, which in several countries, not only takes precedence over the law, but also enjoys almost constitutional status. The Austrian constitutional court, for instance, may declare laws to be anti-constitutional because they are contrary to the European Convention on Human Rights.

[English]

Senator Beaudoin: On the relation between the Constitution and international law, do we have the right to give precedence to our domestic law over international law? Some people are very legalistic on this. The Supreme Court has said that domestic law is more important than international law; that is the end of the matter. I am not too sure of that because I think it is the duty of the Supreme Court to give more effect to international law. But this is not what has been done recently. The court has said if there is a conflict between international law and the Constitution, the Canadian Constitution will prevail. The Supreme Court said that and it is the court of last resort, so we have to comply. I have difficulty with that, but it is our system so what can we do? Will we come back before the court?

Mr. Leuprecht: No. Well, you are putting the finger on one of the most difficult problems. The only thing I can say is that it is far from obvious that the Canadian position is the ideal position. I quoted to you Article 26 of the Vienna Convention. The Vienna Convention is a very important legal instrument. Article 26 says that every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith. That applies also to Canada.

une autre discussion. Serait-il possible que la Cour suprême s'inspire davantage du droit international, qu'elle l'incorpore dans ses décisions, même si techniquement le traité n'est pas en vigueur? Cela vient d'arriver deux fois dans une semaine. Si la Cour suprême pouvait, dans ses jugements, s'appuyer sur les grands principes de droit international public, cela changerait beaucoup de choses. Cependant, dois-je comprendre que cela est possible à l'intérieur de la latitude dévolue à la Cour suprême? Je pense que oui, mais j'aimerais vous l'entendre dire.

M. Leuprecht: Tout l'honneur est pour moi, sénateur. Quant aux motifs de l'Université McGill, je ne peux pas les commenter.

Pour répondre à votre question, la Cour suprême pourrait s'inspirer davantage du droit international. Sans entrer dans les détails, j'ai mentionné que des juges britanniques ont été plus audacieux. Je mentionne les juges britanniques parce que votre système juridique est fondamentalement d'inspiration britannique. J'ai mentionné lord Denning qui, dans différentes décisions, a dit des choses fort intéressantes. Je ne sais pas si vous voulez des exemples mais il serait souhaitable que la Cour suprême du Canada aille plus loin dans cette voie. Peut-être y a-t-il un début d'ouverture dans la décision *Baker*. Elle est assez timide, à mon avis. Je pourrais citer d'autres exemples dans des systèmes juridiques différents où le droit international est directement applicable.

Tout à l'heure, le sénateur Joyal a parlé de la Convention européenne des droits de l'homme qui, dans plusieurs pays, a non seulement prééminence sur la loi, mais qui jouit d'un statut quasi-constitutionnel. La cour constitutionnelle autrichienne, par exemple, peut déclarer des lois anticonstitutionnelles en raison de leur sens contraire à la Convention européenne des droits de l'homme.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: En ce qui concerne les rapports entre la Constitution et le droit international, pouvons-nous, juridiquement, décider que notre droit interne l'emportera sur une règle de droit international? Sur cette question, certains s'en tiennent à la lettre de la loi. La Cour suprême a estimé que le droit interne revêt une importance plus grande que le droit international. Un point, c'est tout. J'en suis moi-même moins sûr étant donné qu'il appartient, à la Cour suprême, me semble-t-il, de permettre davantage au droit international de jouer son rôle. Les décisions récentes ne vont cependant pas dans ce sens-là. Selon la Cour, en cas de conflit entre le droit international et la Constitution, c'est la Constitution du Canada qui l'emporte. C'est la Cour suprême qui l'a affirmé et, puisqu'il s'agit de la plus haute juridiction du pays, son avis s'impose à nous. Cette décision me paraît problématique, mais notre système est ainsi organisé et je ne vois pas vraiment comment faire autrement. S'agit-il de soumettre à nouveau la question à la cour?

M. Leuprecht: Non. Vous évoquez là un des problèmes les plus épineux. Je me bornerai à dire que le bien-fondé de cette décision est loin d'être évident. Je vous citais tout à l'heure l'article 26 de la Convention de Vienne. La Convention de Vienne est un instrument international d'une très grande importance. Selon l'article 26, tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. Cela s'applique évidemment au

Then really the crucial point is article 27 on internal law and observance of treaties which says that a party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform according to a treaty. This is a very important point.

There are constitutions, particularly younger or relatively young constitutions, that make very clear statements on this issue. I know you are a great constitutional lawyer. For example, Article 55 of the French Constitution says that treaties and agreements duly ratified and approved shall, upon their publication, have an authority superior to that of laws, et cetera.

It is interesting, actually, that fairly new democracies are very open to international law. They put a lot of confidence in international law. The Greek constitution after the fall of the military regime and the Spanish constitution are very open to international law.

Now, in Canada, probably the change could come — and I hope it will come — gradually from the Supreme Court. I will not comment on how open it is at present with regard to international law and whether tomorrow it might be more open than it is today.

I should add because I am realistic — and although I am very attached to international law — that not everything in international law is perfect. In many respects international law is still very weak law, “un droit en formation.” It is less so in the area of human rights where we have a very important body of international law, and, actually, contrary to what is being said sometimes, it is a very sophisticated body of international law.

Senator Beaudoin: If I may just conclude, we may hope that the Supreme Court, which is the court of last resort — it is our Constitutional court — may change its attitude toward international law. I am inclined to agree with that and I am optimistic that it may come to that conclusion in the near future.

The Chairman: Senator Joyal, do you have a supplementary remark?

Senator Joyal: It is exactly the same issue that I would like to propose to Professor Leuprecht, who is always welcome in our work, especially on this issue.

Mr. Leuprecht, I would like to quote from a decision that the Supreme Court of Canada has made public this year which I think is a very, very important decision, which is the case of *Burns and Rafay*. There is a section in the judgment that, to me, goes almost beyond — when I say “beyond,” I mean another step to the one on which you have elaborated before us today, and if I can quote it, I will, after the quotation, draw a parallel. It is at page 287 of the Supreme Court decision. It deals with the death penalty.

Canada. Mais la disposition essentielle est l'article 27 concernant le droit interne et le respect des traités. Selon cet article, une partie ne saurait invoquer les dispositions de son droit interne pour justifier l'inobservation d'une obligation inscrite dans un traité. Cela me paraît très important.

Il y a des constitutions, et notamment des constitutions récentes ou relativement récentes, qui se prononcent de manière très claire sur cette question. En disant cela, je n'apprends rien au constitutionnaliste distingué que vous êtes. Ainsi, l'article 55 de la Constitution de la France dispose que les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieures à celle des lois.

Il est intéressant de noter qu'à l'heure actuelle, les démocraties relativement récentes font preuve d'un très grand esprit d'ouverture à l'égard du droit international. Elles accordent au droit international une grande confiance. La Constitution de la Grèce, adoptée après la chute du régime militaire, et la Constitution de l'Espagne témoignent de cette volonté d'ouverture au droit international.

Au Canada, ces changements pourraient être introduits — et j'espère qu'ils le seront — progressivement par la Cour suprême. Je n'en dirai pas plus sur l'esprit d'ouverture qu'elle manifeste actuellement à l'égard du droit international, ni sur la question de savoir si elle pourrait demain évoluer sur ce point.

Je tiens à ajouter que je suis réaliste et que malgré mon grand attachement au droit international, il est clair qu'il s'agit d'un droit qui n'est lui-même pas parfait. À maints égards, le droit international demeure un droit dénué de la nécessaire force contraignante, un droit, donc, en formation. Cela est moins vrai en matière de droits de la personne, domaine dans lequel il existe un corpus très important de règles et d'engagements. Contrairement à ce que certains affirment, je dirai même qu'il s'agit d'un recueil de règles internationales très avancées.

Le sénateur Beaudoin: Je voudrais dire, en guise de conclusion, que nous pouvons espérer que la Cour suprême, la plus haute juridiction du pays — c'est également, en effet, notre Cour constitutionnelle — envisagera de modifier son attitude à l'égard du droit international. Je suis de cet avis et j'ai confiance qu'elle parviendra elle-même à cette conclusion dans un assez proche avenir.

La présidente: Monsieur le sénateur Joyal, auriez-vous voulu ajouter quelque chose sur ce point?

Le sénateur Joyal: Le professeur Leuprecht est toujours le bienvenu ici. En particulier lorsque nous traitons de cette question que je voudrais, à mon tour, évoquer avec lui.

Professeur, je voudrais maintenant citer un arrêt que la Cour suprême du Canada a rendu cette année dans une affaire extrêmement importante, l'affaire *Burns et Rafay*. On y trouve un passage qui, d'après moi, dépasse presque — c'est-à-dire constitue une étape supplémentaire par rapport à celle que vous nous avez exposée aujourd'hui. Je voudrais donc en extraire une citation, puis établir un parallèle. La citation se trouve à la page 287 de l'arrêt de la Cour suprême. Elle a trait à la peine capitale.

[Translation]

Secondly the abolition of the death penalty is the subject of a major Canadian initiative internationally and reflects a growing concern in most democracies. The support given by Canada to international initiatives challenging extraditions unaccompanied by guarantees, combined with the fact that Canada favours, throughout the world, the abolition of the death penalty itself, leads us to conclude that, according to the Canadian view of basic justice, the death penalty is unjust and should be abolished.

[English]

I wish to draw to your attention to the following words because I think this is most critical.

[Translation]

Although pieces of evidence do not establish the existence of a standard of international law prohibiting the death penalty or the extradition of persons to countries where they might be liable to such a penalty, they bear witness to the existence, internationally, of a major movement in favour of acceptance of a principle of basic justice already adopted by Canada internally, that is, the abolition of the death penalty. Experience at the international level confirms therefore the validity of the concerns expressed in the Canadian Parliament about capital punishment. It also shows that the rule requiring guarantees prior to extradition in matters of the death penalty is compatible not only with the position of the principle defended by Canada on the international scene, but also with the practice observed in other countries with which Canada is generally compared, except for the U.S., which still applies the death penalty.

[English]

I think that is the most progressive statement saying there is no formal rule, but there is a principle. So we are, in a parallel way, in the same position as the secession reference ruling where the court found four structuring principles underlying the Canadian architecture of the Constitution.

The most important elements of development are not only to look at specific documents, because if we just try to read one sentence and ask what it means, we certainly can achieve a level of international rule. But the court has done something more. It has said, "Let us look at what other countries do." Canada compares itself to that, and Canada promotes this, so that should be binding for Canada. It is a very important step because it brings the level of the international law into a definition that is much more compelling than just the signature of one convention on a very specific point. Now when the courts have to interpret a convention in the field of human rights, they will have to look at the whole picture of what Canada does, not only in that very limited section, but in the overall principles that democracies comparable to Canada promote. Do you think that I am stretching it too much, or do you think that there is there a field of potential

[Français]

Deuxièmement, l'abolition de la peine de mort est l'objet d'une importante initiative canadienne à l'échelle internationale et reflète une préoccupation croissante dans la plupart des démocraties. L'appui donné par le Canada aux initiatives internationales contestant les extraditions non assorties des assurances-prévues, conjugué au fait que le Canada préconise, à l'échelle internationale, l'abolition de la peine de mort elle-même, amène à conclure que, selon la vision canadienne de la justice fondamentale, la peine capitale est injuste et devrait être abolie.

[Traduction]

Permettez-moi d'attirer votre attention sur le passage qui suit car il me paraît important.

[Français]

Bien que les éléments de preuves n'établissent pas l'existence d'une norme de droit international prohibant la peine de mort ou l'extradition de personnes vers des pays où elles sont passibles d'une telle peine, ils témoignent de l'existence, à l'échelle internationale, d'un important mouvement favorable à l'acceptation d'un principe de justice fondamentale déjà adopté par le Canada sur le plan interne, l'abolition de la peine capitale. L'expérience à l'échelle internationale confirme donc la validité des inquiétudes exprimées au sein du Parlement canadien au sujet de la peine capitale. Elle montre également que la règle exigeant l'obtention d'assurances préalablement à l'extradition dans les affaires de peine de mort est compatible non seulement avec la position du principe défendu par le Canada sur la scène internationale, mais également avec la pratique observée dans d'autres pays auxquels on compare généralement le Canada, exception faite des États-Unis qui appliquent encore la peine de mort.

[Traduction]

J'y vois un propos extrêmement progressif puisqu'il rappelle qu'il n'existe en ce domaine aucune règle formelle, mais qu'il y a néanmoins un principe. Nous nous trouvons, parallèlement, dans le même cas que la décision rendue dans l'affaire du Renvoi relatif à la sécession, la Cour ayant estimé que l'architecture de la Constitution du Canada repose sur quatre principes structurants.

Le principal est donc de ne pas simplement s'attacher au texte même d'un document, car, effectivement, si nous prenons tel ou tel passage d'un texte et que nous nous interrogeons sur son sens, nous devrions pouvoir nous entendre sur le sens de la règle internationale qui en découle. Mais la Cour est allée plus loin. Elle estime, en effet, qu'il nous faut également nous pencher sur ce qui se fait dans les autres pays. Le Canada va donc ainsi effectuer des comparaisons par rapport à d'autres pays, défendre telle et telle position, et donc être lié par telle ou telle obligation. Il s'agit là d'une étape très importante car elle incorpore le droit international à une définition qui s'imposera d'une manière beaucoup plus large qu'une simple signature apposée au bas d'une convention portant sur un point très précis. Dorénavant, lorsque les tribunaux ont à interpréter une convention conclue dans le domaine des droits de la personne, il leur faudra se pencher sur l'ensemble des activités

that is very beneficial for the inclusion of international law in domestic legislation?

The Chairman: Dean Leuprecht, before you answer, since this was a supplemental —

Senator Joyal: It was not my main question.

The Chairman: — I was going to add another supplemental to that. Do you think this case and the position that Senator Joyal is putting forward is a trend that you see in the court, or was it particularly, on this issue, because that is the direction they wish to go?

Mr. Leuprecht: Well, if I may, I will answer your question first. I hope it is a trend. I hope it expresses a trend. I am fairly new in this country. I am not a Canadian, although my youngest son always says we should become Canadians soon. We will see.

You all know that there has been speculation in the last few years as to whether the Supreme Court is becoming more open or, rather, less open. I said before, and I repeat, maybe *Baker v. Canada* is an opening. This decision that has been quoted is an opening. I agree with you, Senator Joyal. What I find very interesting there is that the Supreme Court could not really say that the abolition of capital punishment is a rule of customary international law. I think it could not say that as it could say that the prohibition of torture is customary international law.

The reason is interesting. I regard it as highly positive as is the idea of comparing regimes that are comparable, to examine other democratic regimes with the rule of law — for example, to look towards Europe. One of the things I am very proud of, if I may say so, is that I was very involved in the effort for the protocol to the European Convention on Human Rights on the abolition of capital punishment. When you think of it, the whole of Europe nowadays, from Reykjavik to Vladivostok, is an area where the death penalty is not applied. Not all countries have removed it from their statute books. I think this is a remarkable achievement, and it expresses a trend in a considerable number of democratic countries and some countries that have recently become democracies.

May I just add one brief remark in response to what Senator Beaudoin said before? I think, of course, one has to hope that the courts will evolve, but very much depends on the lawyers and what they plead.

menées par le Canada dans ce domaine, et non seulement sur une disposition très précise. Ils devront ainsi tenir compte de l'ensemble des principes défendus par les autres démocraties. Pensez-vous que j'attache à cela trop d'importance ou pensez-vous qu'il y a effectivement là une source de progrès qui facilitera l'introduction, dans le droit interne, des règles de droit international?

La présidente: Professeur, avant que vous ne répondiez à cette question complémentaire...

Le sénateur Joyal: Ce n'était pas, en effet, ma question principale.

La présidente: ... j'aurais voulu ajouter une seconde question complémentaire. Voyez-vous, dans la jurisprudence évoquée par le sénateur Joyal, une tendance au sein de la cour, ou s'agissait-il, plutôt, d'un cas d'espèce?

M. Leuprecht: Si vous le voulez bien, je commencerai par répondre sur ce dernier point. J'espère qu'on peut y voir une tendance. J'espère que cette décision traduit une tendance au sein de la cour. Je ne suis au Canada que depuis relativement peu de temps. Je ne suis pas citoyen canadien bien que mon plus jeune fils me rappelle souvent que nous devrions bientôt acquérir la citoyenneté. Nous verrons.

Vous n'êtes pas sans savoir que depuis plusieurs années les observateurs se demandent si la Cour suprême manifeste en ce domaine un esprit d'ouverture croissant ou si ce ne serait pas plutôt le contraire. J'ai déjà eu l'occasion de le dire, et je le répète devant vous, il est possible que l'affaire *Baker c. Canada* constitue effectivement un signe d'ouverture. Je suis d'accord avec vous, monsieur le sénateur Joyal, que la décision citée est, elle, effectivement un signe d'ouverture. Ce qui me semble particulièrement intéressant dans cette affaire c'est que la Cour suprême ne pouvait pas vraiment affirmer que l'abolition de la peine de mort constitue une règle coutumière du droit international. Je ne pense pas que la Cour pouvait affirmer cela de la même manière qu'elle a pu affirmer que l'interdiction de la torture constitue, elle, une règle coutumière du droit international.

Le raisonnement est intéressant. Il me semble tout aussi positif que l'idée de comparer entre eux des régimes comparables, de se pencher sur le cas d'autres régimes démocratiques où règne l'État de droit — et, par exemple, de prendre en compte la situation dans les pays européens. Qu'il me soit permis de dire que je suis très fier d'avoir participé activement à la rédaction des clauses du protocole de la Convention européenne des droits de l'homme sur l'abolition de la peine de mort. Dire que dans toute l'Europe, de Reykjavik à Vladivostok, aucun pays n'applique la peine de mort. Certes, tous les pays ne l'ont pas officiellement supprimée. Mais j'y vois quand même un succès remarquable qui traduit une tendance dans un nombre important de pays démocratiques et de pays qui viennent récemment d'épouser la démocratie.

Me permettez-vous d'ajouter une observation très rapide en réponse à ce que le sénateur Beaudoin avait dit un peu plus tôt? Il faut, bien sûr, espérer une évolution de la jurisprudence des tribunaux, mais cela dépendra en grande partie des avocats et des arguments qu'ils soulèvent dans leurs plaidoiries.

The lawyers are not yet very good at pleading international law, and, quite frankly, I went through the *Baker* case with my students, and if I had been the lawyer, I would not only have pleaded the Convention on the Rights of the Child. I would have pleaded a provision in the covenant on the right to life. I have never understood why there is no corresponding provision in the Canadian Charter. I would have referred to the very rich European case law regarding expulsions, deportations if and when they disrupt family life, but obviously the lawyers in the *Baker* case were not familiar with that.

I come back to the point of education. It is not only that judges have to be educated, lawyers have to be educated. I hope that the young lawyers will get more and more of a human rights education.

Senator Wilson: Yes, it is on that very point that I want to ask you some things. The more you talked, you set out a long and difficult agenda for us. It is our job to figure out how to do it, I guess, but I am going pick your brain.

You talked about impact assessment at the cabinet level, involvement of the provinces, incorporation of human rights treaties into domestic law — that is for parliamentarians — screening of new draft legislation — I would think that is for the House of Commons, except its human rights subcommittee is on country folks. It is dealing with Colombia now and then they will do Sudan, so they are not at all in this thing at all. It is fine to speak of education information, but by whom and to whom?

I have got two questions. There must be a group of people within the legal profession who are taking this on, who not only see the value of it but in fact are taking it on so that the education takes place within the profession. I would like to know what is happening there.

Second, what strategic action do you think the committee could take which would make the most difference in moving this thing along in implementation? Would you wait for a high profile court case, or what about the energies of this committee? What one thing would you think would be useful?

Mr. Leuprecht: Well, first of all, on educational information there are very interesting texts on that, actually. Human rights education, not as legal education, but human rights education should start at a very young age. There are excellent texts by the Council of Europe on human rights education in schools, for example, as an education to fundamental attitudes.

Les avocats ne sont pas encore très adroits lorsqu'il s'agit d'invoquer des arguments fondés sur le droit international. Je me suis penché, avec mes étudiants, sur l'arrêt *Baker*, et, franchement, si c'est moi qui avait plaidé, je ne me serais pas contenté d'invoquer la seule Convention relative aux droits de l'enfant. Je me serais fondé sur une disposition de la Déclaration universelle des droits de l'homme consacrant le droit à la vie. Je ne comprends toujours pas pourquoi une disposition analogue n'a pas été inscrite dans la Charte canadienne. J'aurais fait état d'une jurisprudence européenne très abondante en matière d'expulsion, de déportation dans les cas où de telles mesures bouleversent la vie d'une famille, mais à l'évidence, dans l'affaire *Baker*, les avocats n'étaient pas au courant de ces précédents.

J'en reviens à la question de la pédagogie. Il ne s'agit pas seulement de parfaire les connaissances des juges en ce domaine, les avocats aussi devront élargir leurs connaissances. J'espère que de plus en plus les jeunes avocats recevront une formation plus complète en matière de droits de la personne.

Le sénateur Wilson: En effet, et c'est justement sur ce point là que j'aurais des questions à vous poser. Au fil de votre intervention, vous avez énuméré les étapes d'un travail de longue haleine. Il nous appartient à nous de trouver les moyens de faire évoluer la situation, mais j'aimerais bien obtenir de vous certains éléments de réflexion.

Vous avez évoqué la réflexion que ces questions exigeront du cabinet, la nécessité d'obtenir la participation des provinces, la traduction en droit interne des traités internationaux en matière de droits de la personne —, tâche qui relève du Parlement — l'examen de nouvelles dispositions législatives — tâche qui relève me semble-t-il de la Chambre des communes, mais, à l'heure actuelle, son sous-comité des droits de la personne se consacre à un examen de la situation des droits de la personne dans un certain nombre de pays. Il se penche actuellement sur le cas de la Colombie avant d'aborder celui du Soudan. C'est dire qu'ils sont actuellement occupés ailleurs. En ce qui concerne l'effort nécessaire de pédagogie, qui pourrait s'en charger, et à qui devrait-il s'adresser?

J'aurais deux questions à poser. J'imagine tout de même qu'au sein de la profession juridique, il doit y avoir des efforts entrepris en ce sens par des personnes qui sont non seulement conscientes de l'importance d'un tel travail mais qui ont déjà engagé des efforts en ce domaine au sein de la profession. J'aimerais donc savoir ce qu'il en est.

Ensuite, quelles seraient, d'après vous, les mesures stratégiques que le comité pourrait adopter afin d'œuvrer utilement dans cette direction? Convendrait-il, d'après vous, d'attendre que les tribunaux soient saisis d'une affaire importante ou le comité devrait-il au contraire prendre une initiative immédiate? D'après vous, quelle serait la chose la plus utile à faire?

M. Leuprecht: Eh bien, en ce qui concerne la formation, il existe déjà des textes très intéressants qui pourraient être utilisés. L'éducation en matière de droits de la personne — et je ne parle pas là d'une formation de juriste, mais bien des simples questions qui nous interpellent tous au niveau des droits de la personne — cette formation, donc, devrait commencer très tôt chez les jeunes.

Senator Wilson: But is any of that being done in Canada?

Mr. Leuprecht: Some, I think, but maybe it is being done less systematically than in some European countries.

As far as legal training is concerned, it has to start in law faculties. For example, at McGill we do have teaching on human rights. That has been a long tradition. That is not at all the same in all Canadian law faculties. I referred to bar schools. In Quebec, for example, people spend a year at l'École du Barreau du Québec. I think they should have training in international human rights law.

The same applies to the judges. Here there is some progress. I do not want to sound negative. The Judicial Institute is quite active now. In November there will be a big conference of women judges in Montreal and the subject is precisely that, the domestic implementation of international human rights law in Canada. Since I have come here I have seen a growing awareness. You referred, Madam Chairperson, to my two years in the Department of Justice. I must say that both deputy ministers, Mr. George Thompson, who is now with the Judicial Institute, and after him Morris Rosenberg, were very motivated and have repeatedly asked me to promote awareness of these issues in the Department of Justice among the litigators. Gradually it is coming. It does not come overnight.

What can your committee do? The answer really belongs to you. I would say you could do a lot to raise awareness, to promote human rights education in general and as part of legal training. I hope you will also be able to address the more radical areas — not terribly radical. I have not come here to cause a revolution. The practical point I have raised, the screening of legislations, et cetera, is something that is being done.

I will give you an example of a very complex country, which Senator Beaudoin knows well because he is a great expert on federalism, a very federal state: Switzerland. The Swiss are sometimes slow. They are slow in joining Europe, et cetera, but once they do things, they do them seriously. The screening of human rights-sensitive legislation in Switzerland in parliament, both at the level of the federal parliament and in the cantons, is very serious. They will not adopt human rights-sensitive legislation without having very carefully scrutinized whether this

Le Conseil de l'Europe a publié un certain nombre de textes excellents sur l'éducation en matière de droits de la personne et notamment au niveau des attitudes de base.

Le sénateur Wilson: Mais, de telles initiatives ont-elles été prises au Canada?

M. Leuprecht: Dans quelques cas, je crois, mais je pense que ce genre d'effort est moins systématique qu'il ne l'est dans certains pays européens.

Maintenant, en ce qui concerne une formation plus proprement juridique, il est clair que cela relève des facultés de droit. À McGill, par exemple, nous assurons un enseignement dans le domaine des droits de la personne. Cela s'inscrit chez nous dans une longue tradition. Cela n'est pas vrai de toutes les facultés de droit canadiennes. J'ai parlé également des cours du barreau. Au Québec, par exemple, les candidats au barreau passent une année à l'École du Barreau du Québec. J'estime qu'on devrait y assurer un enseignement en matière de droit international dans le domaine des droits de la personne.

Cela vaut également pour les juges. Sur ce point, je constate tout de même des progrès. Je ne voudrais pas être trop pessimiste. L'Institut national de la magistrature fait preuve d'un certain dynamisme. À Montréal, aura lieu en novembre une importante conférence de femmes juges. Cette conférence portera, justement, sur la mise en oeuvre au Canada des règles de droit international en matière de droits de la personne. Depuis mon arrivée dans ce pays, je constate une prise de conscience croissante de l'importance que revêt ce domaine. Madame la présidente, vous avez évoqué tout à l'heure les deux années que j'ai passées au ministère de la Justice. Je peux dire que les deux sous-ministres, M. George Thompson qui oeuvre maintenant au sein de l'Institut de la magistrature, puis Morris Rosenberg, s'intéressaient de très près à la question et m'avaient, à de multiples reprises, demandé de faire en sorte que les avocats du ministère acquièrent une meilleure connaissance de ce domaine. On voit donc des progrès. On va y arriver, mais cela prendra un peu de temps.

Quelles seraient, donc, les actions que pourrait entreprendre votre comité? Il est clair que c'est à vous d'en juger. L'on peut dire, cependant, que vous pourriez oeuvrer utilement pour mieux faire connaître l'importance de la question, pour favoriser les efforts pédagogiques dans le domaine des droits de la personne et assurer qu'une telle formation est intégrée aux études de droit. J'espère que vous prendrez également un certain nombre de mesures plus radicales — mais par ce mot je n'entends nullement prêcher la révolution. Les aspects pratiques de la question, l'étude des textes législatifs, et cetera, est quelque chose qui est déjà en cours.

Permettez-moi de vous citer l'exemple d'un pays très complexe dont le cas est bien connu du sénateur Beaudoin, expert en matière de fédéralisme. Il s'agit, justement, d'un État très fédéral, la Suisse. Les Suisses sont parfois un peu lents. Ils sont lents à rejoindre l'Europe, et cetera, mais quand ils décident de faire quelque chose, alors ils s'y mettent sérieusement. L'examen, par le Parlement suisse, à la fois au niveau fédéral et au niveau cantonal, des dispositions législatives en rapport avec les droits de la personne, est pris très au sérieux. Ainsi, les autorités suisses

is compatible not only within the text of European Convention on Human Rights but with the case law of the European Court of Human Rights.

There are things to be done short of changing the Constitutional structure. If I were a parliamentarian — and that is not my ambition — I would also press the government to involve parliament much more than it does. When Mackenzie King was Prime Minister he made a statement that parliament should be involved in treaty making and, I think, for some time it was. Strangely enough, although there is — or maybe because there is — a growing body of international law, there is a diminishing involvement of parliament in treaty making. It is not logical.

Senator Finestone: I feel like I have been privileged to a course in international law and the fallibility of the Canadian system. Professor, I thank you for sharing all this information with us.

I would like to know where the French system fits in. You pointed out at the beginning that we use the British approach to international law. Canada was formed not only by the British. I come from a province where Quebec law is certainly reflective of France. Where does the French system fit in the application of the treaties that are signed and, respecting international law, as part of the right of the citizen if there is a treaty that has been signed?

Senator Beaudoin: Article 55.

Senator Finestone: I heard you say Article 55.

Mr. Leuprecht: Yes, well, in accordance with Article 55 of the French Constitution, ratified treaties have ranked superior to that of domestic law. Now, this being said —

Senator Finestone: Yes. What about in practice?

Mr. Leuprecht: Nowadays the practice is quite satisfactory, but it has not come easily because in France, as you know, there is quite a chauvinistic tendency. I spent most of my life there.

Senator Finestone: That is well said.

Mr. Leuprecht: International law was not particularly welcome. Even the European Convention on Human Rights in many quarters and in some of the supreme jurisdictions, in the beginning, was not very welcome. In the Conseil d'État there was resistance for some time, but I think it has been overcome.

One of the healthy lessons for France and other countries has been the case law of the European Court of Human Rights. Actually, the interesting thing is that over the years — not at present, but over all the years of operation of the European Court

n'adopteront aucun texte en rapport avec les droits de la personne, sans avoir attentivement étudié la question de savoir si le texte est compatible non seulement avec la Convention européenne des droits de l'homme mais aussi avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Sans pour cela modifier notre structure constitutionnelle, il y a un certain nombre de choses qui pourraient se faire. Si j'étais parlementaire — je m'empresse de dire que je n'ai nullement l'intention de briger un mandat — j'insisterais auprès du gouvernement pour améliorer sensiblement la participation du Parlement en ce domaine. Mackenzie King, lorsqu'il était premier ministre, avait déclaré que le Parlement devait participer à la conclusion des traités internationaux et je crois qu'il en a été ainsi pendant un certain temps. Or, il est curieux de constater que malgré la multiplication des instruments internationaux — ou peut-être faut-il au contraire y voir la cause — on constate que le Parlement prend aujourd'hui une moins grande part à la conclusion des traités. Cela me semble contraire à la logique.

Le sénateur Finestone: J'ai l'agréable impression d'assister à un cours de droit international et à un exposé sur les failles de notre système. Je vous remercie, monsieur le professeur, des éléments que vous avez bien voulu nous livrer.

J'aimerais en outre savoir la place qu'occupe dans tout cela le système de droit français. Vous nous avez dit, au départ, que, en matière de droit international, nous avons retenu l'approche britannique. Or, le Canada ne puise pas uniquement ses origines aux sources britanniques. Je viens moi-même d'une province où le droit québécois reste marqué par le droit français. Comment, selon ce droit français, les traités sont-ils appliqués après leur signature, et, au regard du droit international, quels sont les droits des citoyens en vertu d'un traité?

Le sénateur Beaudoin: C'est l'article 55.

Le sénateur Finestone: Vous avez bien dit l'article 55.

M. Leuprecht: Oui, selon l'article 55 de la Constitution de la France, les traités régulièrement ratifiés ont une autorité supérieure à celle des lois. Cela dit...

Le sénateur Finestone: Bon. Mais en pratique?

M. Leuprecht: De nos jours, la pratique est à cet égard tout à fait satisfaisante, mais cela n'a pas été aisément acquis car, comme vous le savez, il existe en France un courant de chauvinisme assez marqué. J'ai pu le constater puisque j'y ai vécu presque toute ma vie.

Le sénateur Finestone: Ça, c'est bien dit.

M. Leuprecht: Le droit international n'est pas particulièrement le bienvenu en France. Dans de nombreux secteurs de la vie nationale, et même au sein des plus hautes juridictions, la Convention européenne des droits de l'homme n'était, au départ, pas très bien accueillie. On a constaté, en effet, une certaine résistance au sein du Conseil d'État, mais je crois que celle-ci a été surmontée.

Pour la France et pour un certain nombre d'autres pays, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a été une leçon salutaire. Il est intéressant de noter qu'au cours des ans — cela n'est plus vrai, mais depuis la création de la Cour

of Human Rights, surprisingly enough, the best customer of the European Court of Human Rights has been the United Kingdom.

Senator Finestone: You said that, sir, in your presentation.

Mr. Leuprecht: The reason was that very often there was no domestic remedy. It was worse than here because there was no constitution. There are bits and pieces of a written constitution, but no coherent written constitution. Very often under UK law there was no domestic remedy. As some distinguished British lawyers have said, Strasbourg became the constitutional court for the United Kingdom. As I said, in connection with the Human Rights Act, one of the hopes is that as a result of that there will be fewer cases in Strasbourg against the United Kingdom because British courts will now be able to apply the European Convention of Human Rights. Of course people will still be able to go to Strasbourg.

France has had a huge number of cases. I should say also that France, "la patrie des droit de l'homme," as they say, has taken a very long time to rectify the European convention. It took 24 years and it took 31 years to accept the right of individual petition. There have been politicians in France, like Robert Badinter, who have contributed a lot to opening the country up to international human rights law and many legislative reforms in France. For example, the whole area of criminal procedure has been provoked by judgments of the European Court of Human Rights.

Senator Finestone: Would you suggest then, sir, that Britain, which is now using the European court, or the European human rights law, and France, which has adapted to it in a more effective way, might be an inspiration for Canada in the sense that if this committee were to direct its thinking towards how, as individuals and collectively, we can ensure we are part of the international world of human rights and that the experience of our two founding countries might be invoked?

Mr. Leuprecht: Just on one point, I do not think that in the area concerning the relationship between international and domestic law, France, or the French tradition, has had much of an impact in Canada. I do not think so. It is really the British model, with the qualification that Britain has changed.

I am not saying that Canada should do the same thing, but, at any rate, you could theoretically incorporate the European Convention on Human Rights. You could not be a party to the European Convention on Human Rights. I am not simplistic enough to say you could simply incorporate the covenants in the same way as the British incorporated the European Convention on Human Rights. The difference is that the European Convention on Human Rights is fairly precise. It is clear.

européenne des droits de l'homme, il est assez surprenant de voir que le meilleur client, si vous voulez, de cette Cour, a été le Royaume-Uni.

Le sénateur Finestone: Vous aviez relevé cela, en effet, au début de votre exposé.

M. Leuprecht: La raison en est que, très souvent, il n'existait pas en Grande-Bretagne de voie de recours interne. La situation était, à cet égard, encore pire qu'ici, puisqu'il n'y a pas, en Grande-Bretagne, de constitution écrite. On trouve, ici et là, des bribes de constitution écrite, mais il n'existe pas de document unique portant, si vous voulez, organisation de la vie publique. Souvent, donc, le droit du Royaume-Uni ne prévoyait aucune voie de recours interne. Ainsi que l'ont dit plusieurs juristes britanniques distingués, la Cour de Strasbourg est donc devenue la cour constitutionnelle du Royaume-Uni. Comme je le disais à l'égard du Human Rights Act de Grande-Bretagne, on espère que les citoyens britanniques seront à l'avenir moins portés à actionner leur pays devant la Cour de Strasbourg puisque, dorénavant, les tribunaux britanniques ont la possibilité d'appliquer la Convention européenne des droits de l'homme. Les citoyens conservent néanmoins la possibilité de saisir la Cour européenne.

La France a été très souvent actionnée devant la Cour. Il faut dire que la France, qui se veut la patrie des droits de l'homme, a longtemps tardé à ratifier la Convention européenne. Cela lui a pris 24 ans, et 31 ans pour admettre le droit individuel d'estimer en justice devant la Cour. Certaines personnalités politiques françaises, telles Robert Badinter, ont beaucoup fait pour ouvrir la France au droit international en matière de droits de la personne et pour favoriser l'adoption en France de nombreuses réformes législatives. La réforme du code de procédure pénale est due, par exemple, à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le sénateur Finestone: Est-ce à dire que la Grande-Bretagne, qui a recours à la Cour européenne, et qui applique le droit européen en matière de droits de la personne, et la France, qui s'y est adaptée encore plus profondément, pourraient servir d'exemple au Canada dans la mesure où notre comité s'attacherait à réfléchir à la manière dont nous pourrions, individuellement et collectivement, nous intégrer davantage à la communauté internationale des droits de la personne en prenant mieux en compte ce qui s'est fait dans les deux nations qui sont à l'origine de notre pays?

M. Leuprecht: Au niveau du rapport entre le droit international et le droit interne, je dois dire que la France, ou le modèle juridique français, n'a guère eu d'influence au Canada. Je ne le pense vraiment pas. C'est surtout le modèle britannique qui a joué, et je m'empresse d'ajouter qu'en ce domaine la Grande-Bretagne a beaucoup évolué.

Ce n'est pas dire que le Canada devrait suivre la même voie, mais il serait théoriquement possible d'incorporer à notre droit la Convention européenne des droits de l'homme. Le Canada ne peut pas être partie à cette Convention et je n'ai pas la naïveté de croire que l'on pourrait simplement introduire un certain nombre d'instruments internationaux dans notre droit interne comme la Grande-Bretagne a intégré la Convention européenne des droits de l'homme. Ce qui fait la différence c'est que la Convention

On the other hand, much more should be done — maybe not to incorporate the text as such — but to have implementing legislation. Where there is a gap, a “trou béant,” as Senator Beaudoin said, is particularly in the area of economic, social and cultural rights where Canada has ratified the covenant and there has been no implementing legislation whatsoever. Therefore, the criticism from the committee when you consider it, in all fairness, is justified.

Senator Beaudoin: Treaties are signed by the federal authority and they are implemented having regard to the division of powers between the provinces and Ottawa, so that the Civil Code of Quebec remains intact. If we enter into a convention in civil law, only Quebec or the other provinces may legislate in this field. It is a safeguard. I like the French system, but in a federal state perhaps it is not the best solution. I prefer the system that we have, but, as Senator Joyal said, we have a moral obligation to implement. I would like to have a mandatory obligation to implement. It is not the case yet.

You said we have been influenced by Great Britain, not by France. Well, it is true. Those two countries have been very great and are still very great countries. But concerning treaties, I am a little afraid that if Ottawa signs more treaties and that becomes the law of the land, the provincial jurisdiction will be in danger. That is what worries me. That is only an interjection.

The Chairman: I thought it was a supplementary question, but it was a supplementary statement.

Senator Finestone: What are the things that we can constructively do? I believe firmly that we, North Americans, cannot live on an island. We cannot isolate this whole North American continent as an island. By the way, I want to ask you, outside of the question, where the Americans stand in all of this.

I wonder if there is a study that this committee would like to undertake which would examine an evaluative model that would consider what international covenants and conventions there are, which of them seem to fit into our areas of concern — the British, French, Australians and South Africans, with the newly evolved constitutions. It is interesting that the South African constitution was very much influenced by an eminent Canadian. It would be interesting to examine those constitutions, how they apply and where we fit into the picture so that we could then give a very comprehensive report to government.

I would like the answer on America. That is the end of my questions, thank you.

européenne des droits de l'homme est un texte d'une assez grande précision. C'est un texte clair.

Cela dit, on pourrait faire davantage d'efforts — non pas pour intégrer le texte lui-même — mais pour adopter des dispositions mettant en oeuvre ici un certain nombre de principes. Là où existe, comme le sénateur Beaudoin le disait, une «béance», c'est-à-dire surtout dans les domaines des droits économiques, sociaux et culturels, où le Canada a ratifié le pacte international sans pour cela adopter le moindre texte législatif permettant sa mise en application. C'est pourquoi les critiques émises par le comité sont à cet égard parfaitement justifiées.

Le sénateur Beaudoin: Les traités sont signés par les autorités fédérales et mises en oeuvre conformément à la répartition des pouvoirs entre les provinces et Ottawa. De cette manière, le Code civil du Québec demeure intact. Si nous concluons une convention fondée sur le droit civil, seul le Québec ou les autres provinces pourront légiférer en ce domaine. Cela présente une garantie. J'aime le système français, mais cela ne représente peut-être pas la meilleure solution compte tenu de notre système fédéral. Je préfère le système actuellement en place, mais, comme le disait le sénateur Joyal, nous avons l'obligation morale d'assurer la mise en oeuvre de ses dispositions. J'aimerais que cette obligation de mise en oeuvre soit officialisée dans un texte. Ce n'est pas encore le cas.

Vous disiez tout à l'heure que nous avons été influencés par la Grande-Bretagne, mais pas par la France. C'est vrai. Il s'agit là de deux grandes nations mais, pour ce qui est des traités internationaux, je crains que si Ottawa en conclut de nouveaux et que ces traités obtiennent force de loi, les compétences provinciales risquent d'en pâtir. C'est cela qui m'inquiète. Je tenais simplement à le préciser.

La présidente: J'y avais vu une question complémentaire, mais c'était en fait une observation complémentaire.

Le sénateur Finestone: Quelles seraient les mesures à prendre pour faire évoluer la situation? J'ai la ferme conviction que nous ne pouvons pas, en Amérique du Nord, nous tenir isolés du reste du monde. Nous ne pouvons pas cultiver sur ce continent une pensée insulaire. Au fait, je voulais vous demander, accessoirement, quelle est la position des Américains en ce domaine.

Je me demande si notre comité ne pourrait pas entreprendre une étude d'un modèle d'évaluation des conventions et pactes internationaux en vigueur et de ceux qui se rattachent aux domaines qui retiennent actuellement notre attention. Nous pourrions ainsi nous pencher sur ce qui se fait en Grande-Bretagne, en France, en Australie et en Afrique du Sud avec les changements constitutionnels qui ont été adoptés. Je rappelle que la Constitution sud-africaine a été profondément influencée par une personnalité canadienne. Il pourrait être utile d'étudier ces constitutions, la manière dont elles s'appliquent et de voir un peu où nous nous situons par rapport à cette évolution. Cela nous permettrait de remettre au gouvernement un rapport très complet sur la question.

Qu'en est-il alors de l'Amérique? C'est là ma dernière question, je vous remercie.

Mr. Leuprecht: I briefly hinted that the United States is far less keen on ratifying international treaties than Canada is. Canada is a model in that respect, and I hope nothing of what I said was misunderstood. Canada enjoys enormous prestige internationally and it would be a pity if that were undermined. Canada not only ratifies treaties but is very often a promoter and initiator of these treaties. That is very good. The commitment of Canada to international law is far greater than that of the United States of America.

As far as the legal situation is concerned, contrary to the situation here where the conclusion of treaties is a privilege or is a right of the executive branch, in the States approval by the Senate is required. The government, for ratification of a treaty, needs approval of the Senate. The reason that some international treaties have not been ratified by the States is that the Senate refused to ratify them.

I should add to that, if I may, that not only in the states, but in a number of other federal states, in Germany and Switzerland, there is a bicameral system and there is one chamber of the parliament where the Länder, or provinces or states, are represented and take part in the legislative process at the federal level. It is unthinkable in countries like Germany, Austria, Switzerland that an important international treaty that touches upon substantive issues of law could be ratified without a vote in parliament. Since parliament is bicameral, the provinces or Länder take part in the decision making process at the federal level.

Senator Finestone: It is a bicameral system, but they also have a Senate and a commons, or whatever they call it. Does it have to pass both levels?

Mr. Leuprecht: Yes.

Senator Finestone: It is not just in the Senate like in the United States.

Mr. Leuprecht: In the United States it is only the Senate. In other countries, for example, Switzerland, Austria, it is both. It is the same in South Africa; the constitution says that the negotiating and signing of all international agreements is the responsibility of the executive, but then it says an international agreement binds the republic only after it has been approved by resolution in both the National Assembly and the National Council of Provinces, which is the federal chamber.

As you say, it would be very interesting to examine other models such as the German model. Actually, Germany, contrary to what many people believe, has a dualist system, but once a treaty is approved by both chambers of parliament it is domestically applicable. It is interesting to consider all these models and I think Canada could learn a lot. I went into that into greater detail at the conference which you, Madam Chair, attended.

M. Leuprecht: J'avais très rapidement laissé entendre que les États-Unis sont beaucoup moins zélés que le Canada en matière de ratification de traités internationaux. À cet égard, le Canada est exemplaire et j'espère m'être exprimé clairement sur ce point. Le Canada jouit d'un grand prestige sur la scène internationale et il serait dommage de voir ce prestige entamé. Non seulement le Canada procède-t-il à la ratification des traités auxquels il adhère, mais, très souvent, c'est lui qui en prend l'initiative ou qui pousse à leur adoption. C'est là une excellente chose. En matière de droit international, le Canada est beaucoup plus engagé que ne le sont les États-Unis d'Amérique.

Sur le plan du droit, je précise que, à l'inverse de ce qu'il en est ici, où c'est à l'exécutif qu'il appartient de conclure les traités, aux États-Unis, les traités doivent être approuvés par le Sénat. Le gouvernement, avant de ratifier un traité, doit obtenir l'approbation du Sénat. Si certains traités internationaux n'ont pas été ratifiés par les États-Unis, c'est parfois parce que le Sénat s'y est opposé.

Je devrais ajouter que ce n'est pas seulement aux États-Unis, mais également dans un certain nombre d'autres pays fédéraux, en Allemagne et en Suisse, par exemple, qu'il existe un système bicaméral dont une des Chambres du Parlement assure la représentation des Länder, c'est-à-dire des provinces ou des États, permettant ainsi à ces entités fédérées de participer au processus législatif fédéral. Dans des pays tels que l'Allemagne, l'Autriche ou la Suisse, il serait impensable qu'un traité international important ayant des incidences sur des questions juridiques de fond, soit ratifié sans un vote du Parlement. Étant donné que les Parlements comportent deux Chambres, les provinces ou Länder ont la possibilité de participer en ce domaine aux décisions prises au niveau fédéral.

Le sénateur Finestone: Il s'agit d'un système bicaméral, avec une Chambre basse et une Chambre haute. Le texte doit-il être adopté par les deux Chambres?

M. Leuprecht: Oui.

Le sénateur Finestone: Ce n'est donc pas seulement par la Chambre haute, comme c'est le cas aux États-Unis.

M. Leuprecht: Aux États-Unis, effectivement, seul le Sénat est appelé à se prononcer. Dans d'autres pays, par exemple, l'Autriche et la Suisse, le texte doit être avalisé par les deux Chambres. Il en va de même en Afrique du Sud où, selon la Constitution, la négociation et la signature de tout accord international appartient à l'exécutif, mais le pays n'est lié par l'accord international qu'une fois que celui-ci a été approuvé par une résolution des deux Chambres, c'est-à-dire l'Assemblée nationale et le Conseil national des provinces.

Il serait, comme vous venez de le dire, effectivement intéressant d'étudier d'autres modèles tels que le modèle allemand. En fait, et à l'inverse d'une idée très répandue, l'Allemagne possède un système dualiste, mais à partir du moment où un traité est approuvé par les deux Chambres du Parlement, le texte de ce traité est intégré au droit interne. Ces divers modèles présentent un grand intérêt et je pense que le Canada pourrait s'en inspirer. J'ai évoqué plus longuement cette question à la conférence à laquelle, madame la présidente, vous assistiez d'ailleurs.

The Australian model is interesting also, because the participation of parliament in the treaty-making process goes much further than it does in Canada. Of course there is the power of the federal power which I think would not be easily accepted here by the provinces. Under the foreign affairs power, the federal government can impose obligations under international law on the provinces.

The Chairman: I have just come back from studying the Australian model and I am trying to figure out how to bring that information into this committee.

I would propose two cautions: the impetus for why the Australians made their changes for a treaties commission is rather unique and different than why we would move on it. Perhaps we can talk about that. The other is that there is a growing energy in the states which may lead Australia closer to the Canadian model of having to involve the states, rather than the passive nature that the states have had in the past, if I may use that phrase.

I want to ask a question now. We did not ignore the provinces in treaty making. There has been in place a federal-provincial apparatus led by ministers and bureaucrats. In the first stages, when there is a Canadian contemplation of a treaty, or an international one, we do involve the provinces, bearing in mind our system. The difficulty in the present system, as I understand it, is that it has fallen into benign neglect where the ministers have not met for ten years and the bureaucrats have.

Also, it would seem to me that that process bears examining again because while there is the treaty negotiation, it seems to be information sharing. Canada does not control the international agenda. One comes back and says, "This is what we want" and the international community says, "No, we will not." There is give and take.

The problem is it ends up, at the point of signing and ratification, that there is no step previous to that to include high level provincial involvement to say that if these are significant human rights issues then we should be in a position to have negotiated our differences and our separation of powers so that all aspects of our government could be in a position to say yes to ratification rather than being in the area. I wanted your comment on that.

The other part is — certainly in my work in the Canadian Human Rights Commission — we, in the western world, were preoccupied with political and civil covenants, attempting to bring those rights to bear in an international community whereas it

Le modèle australien présente, lui aussi, un grand intérêt car le Parlement participe beaucoup plus qu'ici à l'adoption des traités internationaux. Bien sûr, en Australie, les compétences fédérales dépassent ce que les provinces canadiennes seraient peut-être prêtes à accepter. En vertu de ses compétences en matière d'affaires étrangères, le gouvernement fédéral australien peut imposer aux provinces les obligations nées du droit international.

La présidente: Je viens de revenir d'un voyage d'étude en Australie, et je cherche encore le meilleur moyen de faire part aux membres du comité des éléments que j'ai pu recueillir.

À cet égard, je tiens à formuler un double avertissement: les Australiens ont institué une commission spécifiquement chargée de l'étude des traités, mais cela pour des raisons qui leur sont propres et qui diffèrent de celles qui pourraient nous inspirer ici une modification de nos procédures actuelles. C'est un sujet dont nous pourrions peut-être discuter. Le second point est que l'on constate au sein des États, en Australie, un courant susceptible de rapprocher ce pays du modèle canadien et d'assurer donc une plus grande participation des États qui, si je puis m'exprimer ainsi, étaient plutôt passifs dans le passé.

J'aimerais maintenant vous poser une question. En matière de conclusion de traités internationaux, nous n'avons en rien méconnu le rôle des provinces. Il existe, en effet, un mécanisme fédéral-provincial animé par des ministres et des fonctionnaires. Au cours des étapes préliminaires, c'est-à-dire lorsque le Canada envisage l'adhésion à un traité, ou lorsque la communauté internationale envisage l'adoption d'un tel texte, les provinces ont un rôle à jouer dans le cadre du système qui est le nôtre. Si je ne m'abuse, le défaut de notre mécanisme actuel est qu'il est en quelque sorte tombé en jachère puisque si les fonctionnaires ont continué à se réunir, les ministres, eux, ne se sont pas réunis depuis dix ans.

Je pense en outre que les procédures actuelles mériteraient d'être revues car il conviendrait, lors de la négociation d'un traité, d'assurer une meilleure diffusion des informations pertinentes. Le Canada ne contrôle pas le calendrier international. Ainsi, une délégation peut dire: «voici ce que nous voudrions voir inscrit dans le texte», mais la communauté internationale peut très bien répondre: «non, une telle mesure n'est pas d'actualité.» C'est une activité qui exige des concessions de part et d'autre.

Le problème se situe au moment de la signature, puis au jour de la ratification, car il n'y a aucune étape qui aurait permis de faire participer les responsables provinciaux, leur donnant la possibilité de faire valoir que, dans la mesure où le texte soulève d'importantes questions en liaison avec les droits de la personne, les provinces auraient dû pouvoir négocier sur les points qui les séparent de la position fédérale et tenir pleinement compte de la répartition des pouvoirs entre les deux paliers de gouvernement afin qu'il ne reste pas simplement aux provinces la faculté d'acquiescer à la ratification. J'aurais aimé connaître votre point de vue sur cet aspect de la question.

L'autre point est que — et la question s'est posée alors que j'œuvrais au sein de la Commission canadienne des droits de la personne — nous, du monde occidental, étions très attachés aux garanties prévues dans les pactes relatifs aux droits civils et

appeared the communist world, led by the Soviet Union, took ownership of the economic, culture and social covenant and tried to put the community, the common good, to bear. There seemed to be no meeting of the minds of those two large blocs, led of course by the Americans and the Soviet Union. The collapse of the Soviet Union gave impetus to the second covenant, although I call them equal.

I think perhaps the events of September 11 have brought to bear on the Americans that they cannot live unto themselves and that many things, to protect themselves and to further their lives, demand international treaties. The last decade of change, readjustment and realignment has brought all of to us start thinking about the second covenant. We may have the Americans on board more than we think because they so graphically were brought into the entire world on September 11. I am wondering if you agree that some of those perspectives might give impetus for change and opportunity, first on the federal-provincial and secondly, on international work on the second covenant.

Mr. Leuprecht: Very briefly, Madam Chairperson, I agree with what you said on the federal-provincial issue. I know that civil servants meet in the federal-provincial-territorial Continuing Committee of Officials on Human Rights. One of the problems in Canada, if I may say so, is that these issues rarely reach the political level, unfortunately. They should.

I will mention another thing which is very striking. Just look at the records of the discussions in the UN treaty bodies when Canada appears. Normally, particularly when this comes to economic, social and cultural rights, the provinces should also be there. They are concerned, maybe even more than the federal government, but almost without exception the only province that turns up is Quebec. I should not make any comments, but maybe it is not only because of its commitment to international human rights law that Quebec goes to these international meetings. It is very regrettable that the provinces do not show any real interest. They are not there. The poor people from the federal government have to say, sorry, this or that is not within our competence, it is provincial competence; we are a federal state. Of course it is not a convincing argument for the members of these committees. Even after meetings, I do not think the feedback to the provinces works really as it should and that the very serious comments of both covenant committees recently are really taken on board in the provinces. This is very regrettable.

politiques car nous voulions que ces droits soient reconnus par l'ensemble de la communauté internationale, alors que le monde communiste, sous la houlette de l'Union soviétique, privilégiait le pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels afin de mettre en avant la notion d'intérêt général, insistant davantage sur l'aspect collectif. Entre les deux principaux blocs, respectivement dirigés par les Américains et par l'Union soviétique, l'entente ne semblait pas possible. L'effondrement de l'Union soviétique a remis le second pacte à l'honneur, bien que les deux textes me semblent revêtir une égale importance.

Peut-être que les événements du 11 septembre aideront à persuader les Américains qu'ils ne peuvent pas vivre isolés du reste du monde et que, ne serait-ce que pour se protéger eux-mêmes et assurer les conditions de leur propre existence, il leur faudra accorder davantage d'intérêt aux traités internationaux. Cette dernière décennie de changements, d'ajustements et de recentrage nous porte tous à penser à nouveau au pacte. Les Américains vont peut-être être eux-mêmes davantage portés à le faire puisque, le 11 septembre, ils se sont vu si dramatiquement rappeler leur appartenance à un monde qui nous est commun à tous. J'aimerais savoir si vous êtes également d'avis que ces divers facteurs pourraient favoriser le changement et créer de nouvelles chances de progrès, d'abord au niveau fédéral-provincial, puis en ce qui concerne les efforts internationaux afin de mettre en oeuvre les principes énoncés dans le pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

M. Leuprecht: Madame la présidente, je peux dire, très succinctement, que je suis d'accord avec vous en ce qui concerne l'aspect fédéral-provincial de la question. Je sais que les fonctionnaires se réunissent au niveau fédéral-provincial-territorial au sein du Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne. Je dois dire qu'au Canada un des problèmes qui se pose c'est que, malheureusement, ce genre de question ne remonte que rarement jusqu'aux responsables politiques. C'est un tort.

Mais une autre chose me paraît importante. Prenez les comptes rendus des discussions qui ont eu lieu dans le cadre des organismes des Nations Unies qui ont élaboré des traités, et à l'élaboration desquels le Canada a participé. Il semblerait normal, surtout dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, que les provinces aient aussi leur mot à dire. Elles sont impliquées, peut-être même plus que le gouvernement fédéral, mais, à l'exception du Québec, il est extrêmement rare de voir une province participer à ce genre de travaux. Il ne m'appartient peut-être pas de commenter ce fait, mais si le Québec prend part à ces réunions internationales, ce n'est peut-être pas uniquement en raison de l'importance qu'il attache au droit international dans le domaine des droits de la personne. Cela dit, il est tout à fait regrettable que les provinces ne semblent guère s'intéresser à ce sujet. Elles ne participent pas à ce genre d'initiative. Il reste aux pauvres fonctionnaires fédéraux de dire, désolé, cela fait ou ne fait pas partie de nos compétences, cela relève des compétences provinciales; nous sommes un État fédéral. Il est clair que ce genre d'argument n'emporte pas la conviction des autres membres de ces divers comités. Or, même a posteriori, je ne pense pas que les comptes rendus faits aux provinces sur le cours des événements puissent avoir l'effet voulu et que les propos très sérieux récemment enregistrés au sein des comités chargés du

On your second question, I have believed for a long time that this dichotomy between civil and political rights on the one hand and economic, social and cultural rights on the other hand is very artificial. I often said — as I have always been outspoken — when the communist regimes were still in place and considered more closely, it is not true at all that the communist regimes were champions of economic, social and cultural rights; it was just a propaganda tour. Many of the international debates on this issue have been absolutely sterile and futile.

I often quote a nice sentence which says “A man in need is not a free man.” That is not a quotation from Marx; it is from President Roosevelt. It is very interesting to observe that at the beginning of the international human rights movement the United States was very committed also to economic, social and cultural rights. It was not only the United States. When you read René Cassin, who was certainly not a communist, he has written very good things about economic, social and cultural rights. What is now expressed in so many texts as “indivisibility of human rights” is a fundamental point. They are all interrelated. The famous dilemma of bread versus freedom does not make sense. I now am very involved with the United Nations as special representative for the Secretary-General in Cambodia, which is one of the poorest countries in the world. There you observe, on the ground, how everything is interrelated. There is no point in talking only about civil and political rights without taking into account the abject poverty of the population.

As to your question on whether the United States is coming more on board —

The Chairman: Is there an opportunity to come on board?

Mr. Leuprecht: It would be an opportunity. What struck many observers at the last Human Rights Commission in Geneva in the spring was that the new administration is even more negative on economic, social and cultural rights than the previous one. It is very negative on issues such as right to food, right to housing, right to health. I would hope, like you, Madam Chairperson, that this attitude will change, and maybe that the terrible events of September 11 would also contribute to serious reflection on these fundamental issues.

Senator Joyal: I have a case study for you, Professor Leuprecht. We currently have Bill C-7 dealing with the Young Offenders Act in the Senate. The bill is the object of a reference to the Quebec Court of Appeal. The question that the court is asked to rule on is very clearly a question that has as its orientation the obligation that Canada and the provinces have assumed under two

suivi des deux pactes en question soient vraiment assimilés par les provinces. Cela me paraît regrettable.

En ce qui concerne votre seconde question, j'estime depuis longtemps que cette distinction faite d'une part entre les droits civils et politiques et d'autre part les droits économiques, sociaux et culturels est tout à fait artificielle. J'ai souvent dit — j'ai toujours été direct — alors même que les régimes communistes étaient encore en place, qu'il n'était pas exact de dire que tous les régimes communistes étaient effectivement les défenseurs des droits économiques, sociaux et culturels. Il y avait en effet beaucoup de propagande. La plupart des débats internationaux portant sur cette question étaient parfaitement futiles et vides de sens.

J'ai l'habitude de rappeler que «un homme dans le besoin n'est pas un homme libre». Cette citation ne provient pas de Marx mais de Franklin Roosevelt. Rappelons tout de même qu'aux débuts du mouvement en faveur de la reconnaissance internationale des droits de la personne, les États-Unis défendaient farouchement les droits économiques, sociaux et culturels. Ils n'étaient pas seuls en cela. Si vous lisez les ouvrages de René Cassin, qui ne saurait passer pour un communiste, vous trouverez d'excellentes choses sur les droits économiques, sociaux et culturels. Ce qui est, dans de nombreux textes, appelé l'«indivisibilité des droits de la personne» constitue à cet égard un point essentiel. Tous ces droits sont en effet en étroite corrélation. La fameuse antinomie entre pain et liberté n'a aucun sens. En tant que représentant spécial du secrétaire général des Nations Unies, je suis actuellement très impliqué au Cambodge, un des pays les plus démunis de la terre. On peut constater, sur place, que tout est effectivement intimement lié. Il est inutile de parler de droits civils et politiques sans tenir compte de l'extrême dénuement de la population.

Quant à savoir si les États-Unis risquent de se ranger davantage à notre position en ce domaine...

La présidente: Les événements récents rendent-ils cela plus probable?

M. Leuprecht: Cela crée, certes, une occasion. Lors de la dernière réunion de la Commission des droits de l'homme, à Genève au printemps, de nombreux observateurs ont été frappés de s'apercevoir que la nouvelle administration américaine semble s'intéresser encore moins aux droits économiques, sociaux et culturels que l'administration précédente. Elle conserve une attitude très négative sur tout un ensemble de questions telles que le droit à l'alimentation, le droit au logement ou le droit à la santé. Comme vous, madame la présidente, j'espère que leur attitude se modifiera sur ce plan et que les terribles événements survenus le 11 septembre les porteront peut-être à accorder plus d'intérêt à ces questions d'une importance fondamentale.

Le sénateur Joyal: Monsieur le professeur, j'aimerais solliciter votre avis sur une étude de cas. Nous examinons actuellement, au Sénat, le projet de loi C-7, qui porte sur la Loi sur les jeunes contrevenants. Ce projet de loi fait actuellement l'objet d'un renvoi devant la Cour d'appel du Québec. Il est demandé à la Cour de se prononcer sur une question qui a de toute évidence

specific international covenants, or instruments, I should say, and I will read it to you:

[Translation]

I read the text submitted to the Quebec Court of Appeal. Would the provisions proposed in bill C-7, more particularly sections 38 to 82 and following, be incompatible with international law? The Convention on the Rights of the Child and the International Covenant on Civil and Political Rights were ratified by Canada with the support of all the provinces and territories. The Government of Quebec stated it was bound by decrees 167691, of December 9, 1991, and 145876, of April 21, 1976.

In other words, if you were the lawyer of one or the other of the parties and you had to prepare your statement to the tribunal, which authority would you refer to? Towards which works or which decisions would you direct your research to defend your client's point of view?

[English]

Where is the case law? Where are the textbooks, the authorities? Where are the sources that would be helpful to you to try to justify your position so that you could convince the court, either in one case or the other, that the bill in question is in fact an infringement upon the obligation that Canada and the provinces have accepted under those two special conventions?

The Chairman: I should tell you at this point, there is no fee attached to the answer.

Mr. Leuprecht: No, I will not charge any fee.

Senator Joyal: Well, it is, in fact, an implementation of your suggestion that we should scrutinize legislation. This is a clear case where the question is raised and it is currently before us. We have to deal with this.

Mr. Leuprecht: Sure. First of all what should be done is to examine the texts of the relevant conventions. That should come, actually, as a sort of reflex. I am not sure it is already there. It should really start in the government department. If you want to legislate on such an issue, the first reaction should be to find out whether Canada has relevant international commitments.

As far as young offenders are concerned, there are very specific provisions, for example, in the UN Convention on the Rights of the Child. I would first look at the text. Many of these texts are quite clear and it is easy to determine whether the draft legislation is or is not in line with these texts.

Secondly, I would examine the so-called case law — one calls it case law — the various decisions and comments made by the UN treaty bodies, and particularly in this case by the Committee on the Rights of Child.

trait à l'obligation incombant au Canada et aux provinces en vertu d'instruments internationaux précis. Permettez-moi de vous lire le texte soumis à la Cour:

[Français]

Je lis le texte soumis à la Cour d'appel du Québec. Les dispositions proposées par le projet de loi C-7, plus particulièrement les articles 38 à 82 et suivants, seraient-ils incompatibles avec le droit international? La convention relative aux droits de l'enfant et le pacte international relatif aux droits civils et politiques ont été ratifiés par le Canada avec l'appui de toutes les provinces et territoires. Le gouvernement du Québec s'est déclaré lié par les décrets 167691, du 9 décembre 1991 et 145876, du 21 avril 1976.

En d'autres mot, si vous étiez l'avocat de l'une ou l'autre des parties et que vous deviez préparer votre déclaration au tribunal, vous référeriez à quelle autorité? Vers quels ouvrages ou quelles décisions orienteriez-vous vos recherches pour défendre le point de vue de votre client?

[Traduction]

Quelle est la jurisprudence applicable sur ce point? Où sont les ouvrages de doctrine, les manuels qu'il faudrait consulter? Quelles sont les sources qui vous permettraient de fonder votre argumentation afin de convaincre la cour que le projet de loi en question est effectivement incompatible avec certaines obligations que le Canada et les provinces ont assumées en vertu de ces deux conventions spéciales?

La présidente: Qu'il me soit permis de préciser que vous ne pouvez pas espérer toucher d'honoraires pour votre réponse.

M. Leuprecht: Je n'entendais pas vous envoyer de note.

Le sénateur Joyal: Je rappelle que c'est vous qui nous avez encouragés à examiner sous cet angle les textes législatifs. Dans ce cas précis, la question se pose clairement et le texte est effectivement soumis à notre examen. Nous ne pouvons donc pas nous dérober.

M. Leuprecht: Parfaitement. La première chose à faire serait d'examiner le texte même des conventions en question. Cela devrait devenir une sorte de réflexe. Je ne suis pas certain qu'il ne faille pas l'acquiescer. Cela devrait d'ailleurs déjà se faire au sein du ministère concerné. Dans la mesure où l'on entend légiférer sur une question de cet ordre, la première réaction devrait être de chercher à savoir si dans ce domaine précis le Canada a souscrit des engagements internationaux.

En ce qui concerne les jeunes contrevenants, il existe des dispositions très précises, notamment dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. La première chose serait d'en consulter le texte. Beaucoup de ces textes sont rédigés de manière très claire et il est donc aisé de savoir si un projet de loi est compatible ou non avec les dispositions en question.

Ensuite, je consulterais la jurisprudence — c'est ainsi qu'on l'appelle — que constituent les décisions et observations des divers organismes des Nations Unies chargés de l'élaboration de traités internationaux, et en l'occurrence le Comité des droits de l'enfant notamment.

Thirdly, I would consider the general comments, which is a very interesting guide. The person before me referred to general comments. Most of these treaty bodies make general comments that interpret and explain provisions of these instruments. If you examine these very carefully, you would probably have an answer to your questions. I do not want to commit any indiscretion, but during my time in the Department of Justice I did draw attention to several very specific provisions of the Convention on the Rights of the Child that should not be ignored, but I will not go into detail now. I think that is roughly what I would do.

Following up on what you said previously, it might also be a good idea to consider how these problems have been dealt with in countries with similar traditions — maybe not in Saudi Arabia or Libya, but in Sweden or in a number of West European countries. That could also be useful guidance.

The Chairman: This is absolutely the final question.

Senator Beaudoin: I agree with you, but if we come to the conclusion that some articles of Bill C-7 are not in accordance with the convention that we signed, my impression, if I am not mistaken, is that the government may say, "Oh, we have not implemented the treaty." That is one possibility, or it may say Bill C-7 complies 100 per cent with the Convention on the Rights of the Child. This would be difficult, in my opinion. It may say that. In your opinion, is this good enough to give effect to our obligations when we sign a treaty? Is it good enough to say that we have a perfect attitude? I am not sure.

We have signed the convention. There is no law stating clearly that it be implemented. The government may always say, "We have Bill C-7, and if the bill is adopted, we conclude that we are not violating the convention at all." Is this good enough with respect to the implementation of the treaty? I am not sure. We have inherited the dualistic system. In the United States when the Senate says yes, and in Europe when a treaty is signed it becomes the law of the land. Here we have to legislate. If we do not implement it is not the law of the land.

Perhaps we may plead that we are a democracy, we have signed a treaty, we have a moral obligation to give effect to the treaty, and perhaps a little more than that, but only the Supreme Court may say that. Only the Supreme Court may come to the conclusion that we have more than a moral obligation to legislate.

In the secession case the expression "Constitutional obligation" was used. Everybody was surprised that was in the judgment of the court, in the advisory opinion of the court. Some people asked

Troisièmement, je consulterais les observations générales, qui constituent des repères très utiles. L'intervenant précède à évoqué, justement, ces observations générales. La plupart des organismes chargés de l'élaboration de traités font, effectivement, des observations interprétant et expliquant les diverses dispositions du texte. L'examen attentif de ces observations apporterait probablement une réponse à vos questions. Je peux dire, sans indiscretion, qu'à l'époque où j'étais au ministère de la Justice, j'avais attiré l'attention sur certaines dispositions très précises de la Convention relative aux droits de l'enfant, dispositions dont il me semblait devoir tenir compte. Je n'en dirai pas plus sur ce point. En un mot, c'est comme cela que je procéderaais.

En ce qui concerne ce que vous disiez précédemment, il serait peut-être utile aussi de chercher à savoir comment d'autres pays ont tenté de résoudre ces problèmes. Je parle là de pays qui s'inscrivent dans une tradition analogue à la nôtre, peut-être pas, donc, l'Arabie Saoudite ou la Libye, mais la Suède et un certain nombre d'autres pays d'Europe occidentale. Là aussi, il y a sans doute des repères qui pourraient être utiles.

La présidente: Une toute dernière question.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord, mais si nous devons parvenir à la conclusion que certaines dispositions du projet de loi C-7 ne sont pas compatibles avec la convention que nous avons signée, j'ai l'impression, sans en être certain cependant, que le gouvernement pourrait alors répondre: «ah bon, mais, de toute manière, nous n'avons pas encore rendu ce traité effectif ici.» Peut-être répondrait-il ainsi, ou peut-être répondrait-il en disant que le projet de loi C-7 est entièrement compatible avec la Convention relative aux droits de l'enfant. À mon avis, cela soulèverait une difficulté. Il pourrait effectivement répondre ainsi. À votre avis, cela suffirait-il à rendre effectives nos obligations lorsque nous signons un traité? Suffit-il de dire que notre attitude est tout à fait conforme? Je n'en suis pas certain.

Nous avons signé la convention. Aucune loi ne prévoit clairement que celle-ci doit être rendue effective. Le gouvernement peut toujours se contenter de dire: «Eh bien, il y a le projet de loi C-7, et si ce projet de loi est adopté, nous en concluons qu'il n'est aucunement contraire à la convention.» Pour ce qui est de la mise en oeuvre du traité, cela suffit-il? Je n'en suis pas certain. Nous avons hérité d'un système dualiste. Aux États-Unis, après l'approbation du Sénat, et en Europe après la signature, un traité a force de loi. Or, ici, il faut au préalable que le législateur intervienne. Si nous ne votons pas la mise en oeuvre d'un traité international, il n'a pas force de loi.

Nous pourrions peut-être faire valoir que puisque nous sommes une démocratie, à partir du moment où nous avons signé un traité, nous avons l'obligation morale d'en assurer la mise en oeuvre, et même peut-être d'aller un peu plus loin que cela, mais seule la Cour suprême pourrait l'affirmer. Seule la Cour suprême peut affirmer que le devoir que nous avons de légiférer dans un tel cas découle d'une obligation qui ne serait pas purement morale.

Dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, la Cour a utilisé l'expression «obligation constitutionnelle». Tout le monde était surpris de voir cette expression reprise dans l'arrêt de la

why that was done. The fact is the Supreme Court did it and that is the law of the land now. Even if in practice we may go against an advisory opinion, in practice we follow it.

This is why I attach such importance to what is before the Quebec Court of Appeal: should we discuss that in Parliament? I think we may, because we are not bound by the *sub judice* doctrine. I do not know what you think about that, but it might be useful to have your reaction on this because it is before the court.

Mr. Leuprecht: Madam Chair, on the one hand it is before the court and it will be very interesting to see what comes out of this. Actually, there is another very interesting and important case that is now before the Supreme Court, the *Gosselin* case. That is not on juvenile offenders. I am coming back to economic, social and cultural rights.

With regard to your question, Senator Beaudoin, I would say two things. In the Canadian system there is a presumption that parliament does not legislate in contradiction of international obligations of the country, so I think parliament also has a duty to very carefully consider the question of compatibility.

Secondly, it has also been expected that the government not propose anything to parliament that would be contrary to international obligations. I mentioned earlier that Lord Denning in one of his decisions said it was to be assumed that the Crown, in taking its part in legislation, would do nothing that was in conflict with treaties. There is an onus on the government, but there is also on onus on the parliament, and, of course, there is an onus on the court, but that is the beauty of a system that has the rule of law, a democratic system with separation of powers. So that would be my brief answer to that. It would be wrong for parliament simply to swallow what the government presents.

We know the reality of how parliamentary majorities work. Professor Jacobs, a very distinguished old friend of mine, has written very pertinently about the fact that this so-called parliamentary sovereignty very often does not mean much anymore when you consider the practice of democratic regimes nowadays where there is a parliamentary majority, the government pushes through whatever it wants. I hope it is not like that.

Parliament has a heavy responsibility and it would be good if parliament could develop its role in the treaty-making process and in legislating in areas that are governed by international human rights treaties.

Senator Beaudoin: I have another question. I may be wrong on this, but this is the first time, to my knowledge, that we are discussing in a committee such as this a subject of greatest

Cour, c'est-à-dire dans un avis consultatif. Certains se sont demandé pourquoi la Cour avait procédé ainsi. Le fait est que la Cour a effectivement procédé ainsi et que son opinion s'impose. Même si nous pourrions théoriquement aller à l'encontre d'un avis consultatif, en pratique nous nous y rangeons tous.

C'est pour cela que j'attache une telle importance à la question actuellement soumise à la Cour d'appel du Québec. Est-il convenable que nous en parlions au Parlement? Je crois que nous avons effectivement toute latitude pour le faire étant donné que la doctrine dite du *sub judice* ne s'impose pas à nous. Je ne sais pas quel est votre avis sur ce point, mais il nous serait peut-être utile de recueillir votre opinion dans la mesure où la Cour est effectivement saisie de la question.

M. Leuprecht: Madame la présidente, il est vrai que la Cour est actuellement saisie de cette question et la décision qui sera rendue ne manquera pas de retenir notre attention. Mais la Cour suprême est elle-même actuellement saisie d'une autre affaire d'une grande importance, l'affaire *Gosselin*. Celle-ci n'a rien à voir avec les jeunes contrevenants. J'en reviens par ce biais à la question des droits économiques, sociaux et culturels.

Pour répondre à votre question, monsieur le sénateur Beaudoin, je pense pouvoir dire deux choses. Il est, dans notre système canadien, une présomption selon laquelle le Parlement ne légifère pas dans un sens qui serait incompatible avec les obligations internationales assumées par notre pays, et je pense, par conséquent, que le Parlement a l'obligation de se pencher très attentivement sur la question de la compatibilité des textes.

En second lieu, chacun s'attend à ce que le gouvernement ne propose pas au Parlement des mesures qui seraient incompatibles avec les obligations internationales du pays. Je disais plus tôt que dans une de ses décisions lord Denning rappelait que l'on tient pour acquis que la Couronne, dans le cadre du rôle qu'elle assume en matière législative, ne ferait rien qui soit incompatible avec un traité. Cette obligation incombe au gouvernement mais elle incombe également au Parlement et bien sûr à la Cour. C'est toute la beauté, d'ailleurs, d'un État de droit, d'un système démocratique qui prévoit la séparation des pouvoirs. Voilà, en peu de mots, ce que je suis en mesure de vous dire. Le Parlement aurait donc tort de prendre pour argent comptant toute mesure qui lui est soumise par le gouvernement.

Cela dit, le jeu des majorités parlementaires a ses propres réalités. Le professeur Jacobs, un éminent collègue, a expliqué avec beaucoup de pertinence que ce qu'on appelle la souveraineté parlementaire ne veut souvent plus dire grand-chose compte tenu du mode de fonctionnement des régimes démocratiques modernes où, par l'intermédiaire de sa majorité parlementaire, le gouvernement fait adopter toutes les mesures qu'il veut. J'espère que nous n'en sommes pas arrivés là.

Le Parlement a de grandes responsabilités et il serait bon qu'il renforce son rôle en matière de traités internationaux et dans les domaines législatifs liés aux droits de la personne tels que garantis par des traités internationaux.

Le sénateur Beaudoin: Permettez-moi, alors, une dernière question. Peut-être me trompé-je, mais je crois que c'est la première fois que nous débattons au sein d'un comité tel que le

importance that is already before the court. I do not think we are bound by the *sub judice* doctrine because we are the legislative branch and they are the judicial branch. If we stay in our own domain, there is no problem.

Senator Joyal: We have no standing in the court. When we discussed the extradition bill, there was a case before the Supreme Court dealing specifically with the point that was debated in Parliament.

Senator Beaudoin: I am sure we may do it, but this is the first time it is happening.

The Chairman: We are discussing.

Senator Beaudoin: And we will discuss that probably for weeks.

Senator Finestone: Is it still on the floor of the house?

Senator Joyal: No, it is in committee. We started last Thursday.

The Chairman: I do not want to move that committee's agenda here. I am very conscious of the separation of powers in the committee structures, so I will end here.

I will just remind the committee members that I want your opinion as to whether we should sign off that letter.

Before I do that, Dean Leuprecht, I want to thank you for the advice you gave us, and, as you can see from the questions, you have us thinking and perhaps have pointed us in a way of furthering the agenda on the human rights machinery, if not the human rights themselves. I think you have us all wishing that we could continue in your class. Thank you for taking this time tonight. I trust that we can call on you in the future when we need to.

Honourable senators, I hope you have had a chance to read the letter. Are you in agreement on the signature?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Beaudoin: My first reaction is that we should sign it, but on the other hand, is it not stated that the two whips have not consulted the chair? Is it the case?

The Chairman: That is the case. They telephoned the clerk to advise the clerk of the change. The clerk immediately contacted me. I am not making any comment in the letter except that I do not think that is the way to go. We were doing an education process and I think the kind of debate we had today more Canadians should have seen. That is the reason for videotaping.

nôtre d'un sujet qui est de la plus haute importance mais dont la cour est déjà saisie. Je ne pense pas que la doctrine du *sub judice* s'impose à nous étant donné que nous relevons du pouvoir législatif alors que les tribunaux, eux, appartiennent à l'ordre judiciaire. Je ne pense donc pas qu'il y ait de difficulté dans la mesure où nous ne sortons pas du domaine qui est le nôtre.

Le sénateur Joyal: Nous n'avons aucun intérêt pour agir devant la cour. À l'époque où nous étudions le projet de loi sur l'extradition, la Cour suprême était saisie d'une affaire portant de manière très précise sur la question en cours d'examen devant le Parlement.

Le sénateur Beaudoin: Je suis certain que nous pouvons effectivement en débattre, mais c'est la première fois que cela se fait.

La présidente: Nous en débattons.

Le sénateur Beaudoin: Et nous continuerons sans doute à en débattre pendant plusieurs semaines.

Le sénateur Finestone: Le projet est-il encore devant la Chambre?

Le sénateur Joyal: Non, il a été renvoyé en comité. Nous avons commencé jeudi dernier.

La présidente: Je ne veux pas empiéter ici sur les travaux du comité. Il y a lieu, en effet, de respecter la répartition des pouvoirs entre les divers comités et je n'en dirais donc pas plus.

Je rappelle aux membres du comité que j'aimerais savoir si nous devrions ou non apposer notre signature à la lettre en question.

Mais, avant de passer à cela, je tiens, monsieur le doyen, à vous remercier des conseils que vous nous avez donnés et, comme vous avez pu le constater d'après les questions qui ont été posées, vous avez suscité notre réflexion et nous avez peut-être même indiqué les moyens de faire évoluer, sinon les droits de la personne, du moins les mécanismes mis en place pour les garantir. Sachez que nous suivrions volontiers et avec grand intérêt l'ensemble de votre enseignement. Je vous remercie du temps que vous nous avez consacré ce soir. Acceptez qu'en cas de besoin nous nous adressions de nouveau à vous à l'avenir.

Honorables sénateurs, j'espère que vous avez eu l'occasion de prendre connaissance de la lettre. Êtes-vous d'accord pour la signer?

Des voix: Nous sommes d'accord.

Le sénateur Beaudoin: Ma première réaction est que nous devrions effectivement la signer, mais n'est-il pas dit que les deux whips n'ont pas consulté la présidence? Est-ce effectivement le cas?

La présidente: En effet. Ils ont téléphoné au greffier pour l'informer du changement. Le greffier m'a immédiatement contactée. Dans la lettre je dis simplement que d'après moi ce n'est pas la bonne manière de procéder. Nous avons engagé un effort de pédagogie et j'estime que davantage de Canadiens auraient dû pouvoir prendre connaissance du débat qui s'est déroulé aujourd'hui. C'est pour cela que nous avons fait un enregistrement vidéo.

Senator Beaudoin: I agree.

The Chairman: This was one of the days that I specifically wanted videotaping because we have excellent witnesses. Some witnesses are more specific on certain areas. This I think would have been very helpful in the debate in Canada about support —

Senator Beaudoin: We are five members on this committee.

The Chairman: Yes. I do not think it is a difficult letter. I think it is going to be one that says videotaping is very important. I do not mind yielding when we have specific witnesses who have much to give the committee but maybe not so much to the public.

The committee adjourned.

Le sénateur Beaudoin: Je suis d'accord.

La présidente: Je tenais particulièrement à ce que soient enregistrées les délibérations d'aujourd'hui étant donné la qualité de nos témoins. Certains témoins ont davantage d'éléments à fournir sur certaines questions. J'estime qu'il y avait là de quoi alimenter le débat qui se tient actuellement lieu dans le pays au sujet de l'appui...

Le sénateur Beaudoin: Nous sommes cinq au sein de ce comité.

La présidente: Oui. Je ne pense pas que cette lettre soulève de problème particulier. Il s'agit simplement de rappeler l'importance que revêtent les enregistrements vidéos. Je n'hésiterais aucunement à me ranger à un autre avis lorsque nous accueillons des témoins qui ont beaucoup à contribuer au comité mais dont les propos ne sont peut-être pas susceptibles à intéresser au même point l'ensemble du public.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Monday, September 24, 2001:

From Rights & Democracy:

The Honourable Warren Allmand, P.C., President.

From the Faculty of Law, McGill University:

Dr. Stephen J. Toope, Professor.

Monday, October 1, 2001:

From the International Women's Rights Project, York University:

Marilou McPhedran, Program Director.

From the Faculty of Law, McGill University:

Dean Peter Leuprecht.

Le lundi 24 septembre 2001:

Du Droits et Démocratie:

L'honorable Warren Allmand, c.p., président.

De la Faculté de droit, Université McGill:

Stephen J. Toope, professeur.

Le lundi 1^{er} octobre 2001:

Du International Women's Rights Project, Université York:

Marilou McPhedran, directrice de programme.

De la Faculté de droit, Université McGill:

Peter Leuprecht, doyen.

2
C32
H76

Government
Publications



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Human Rights

Droits de la personne

Chair:

The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Présidente:

L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Monday, October 29, 2001

Monday, November 5, 2001

Le lundi 29 octobre 2001

Le lundi 5 novembre 2001

Issue No. 4

Fascicule n° 4

Fifth and sixth meetings on:

Issues relating to human rights and *inter alia*, the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations

Cinquième et sixième réunions concernant:

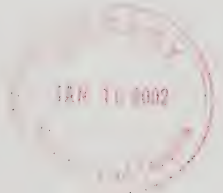
Diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Sheila Finestone, P.C., *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Losier-Cool
* Carstairs, P.C.	* Lynch-Staunton
(or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Cochrane	Phalen
Finnerty	Taylor
Kinsella	Wilson

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Watt was removed (*October 25, 2001*).

The name of the Honourable Senator Joyal was added (*October 28, 2001*).

The name of the Honourable Senator Jaffer substituted for that of the Honourable Senator Ferretti Barth (*October 28, 2001*).

The name of the Honourable Senator Taylor substituted for that of the Honourable Senator Joyal (*November 1, 2001*).

The name of the Honourable Senator Ferretti Barth substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*November 2, 2001*).

The name of the Honourable Senator Losier-Cool substituted for that of the Honourable Senator Ferretti Barth (*November 5, 2001*).

The name of the Honourable Senator Phalen substituted for that of the Honourable Senator Finestone, P.C. (*November 5, 2001*).

The name of the Honourable Senator Finnerty substituted for that of the Honourable Senator Poy (*November 5, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE

Présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-présidente: L'honorable Sheila Finestone, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Losier-Cool
* Carstairs, c.p.	* Lynch-Staunton
(ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Cochrane	Phalen
Finnerty	Taylor
Kinsella	Wilson

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Watt est supprimé (*le 25 octobre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Joyal est ajouté (*le 28 octobre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer est substitué à celui de l'honorable sénateur Ferretti Barth (*le 28 octobre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Taylor est substitué à celui de l'honorable sénateur Joyal (*le 1^{er} novembre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Ferretti Barth est substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 2 novembre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Losier-Cool est substitué à celui de l'honorable sénateur Ferretti Barth (*le 5 novembre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Phalen est substitué à celui de l'honorable sénateur Finestone, c.p. (*le 5 novembre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Finnerty est substitué à celui de l'honorable sénateur Poy (*le 5 novembre 2001*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, October 29, 2001

(7)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 1:00 p.m., in room 257 East Block, the Chair, the Honourable Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cochrane, Finestone, P.C., Jaffer, Joyal, P.C., Kinsella, Poy, and Wilson (9).

Other senator present: The Honourable Senator Kenny (1).

In attendance: David Goetz, Research Officer, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, May 10, 2001, the committee continued its examination of issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations (*for complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee, Issue No. 2*).

WITNESSES:

From the Irish Centre for Human Rights, National University of Ireland, Galway:

William A. Schabas, Director.

From the Canadian Human Rights Foundation:

Ruth Selwyn, Executive Director;

François Crépeau, Faculty of Law, University of Montreal;

El Obaid Ahmed El Obaid, Faculty of Law, McGill University.

From the Ontario Human Rights Commission:

Keith Norton, Chief Commissioner.

Professor Schabas made a presentation and answered questions.

At 2:04 p.m., the committee suspended.

At 2:08 p.m., the committee resumed.

Professors Crépeau and El Obaid made a presentation and, together with Ms Selwyn, answered questions.

Mr. Norton made a presentation and answered questions.

At 3:50 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 29 octobre 2001

(7)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 13 heures dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cochrane, Finestone, c.p., Jaffer, Joyal, c.p., Kinsella, Poy et Wilson (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Kenny (1).

Est également présent: David Goetz, attaché de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Sont également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 10 mai 2001, le comité poursuit l'examen des questions ayant trait aux droits de la personne et, entre autre chose, des mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 2 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS:

Du Irish Centre for Human Rights, National University of Ireland, Galway:

William A. Schabas, directeur.

De la Fondation canadienne des droits de la personne:

Ruth Selwyn, directrice générale;

François Crépeau, faculté de droit, Université de Montréal;

El Obaid Ahmed El Obaid, faculté de droit, Université McGill.

De la Commission ontarienne des droits de la personne:

Keith Norton, président.

M. Schabas fait une présentation et répond aux questions.

À 14 h 04, la séance est suspendue.

À 14 h 08, la séance reprend.

MM. Crépeau et El Obaid font une présentation et, avec Mme Selwyn, répondent aux questions.

M. Norton fait une présentation et répond aux questions.

À 15 h 50, il est convenu que le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Monday, November 5, 2001

(8)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 3:05 p.m., in room 257 East Block, the Chair, the Honourable Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Losier-Cool, Phalen, Taylor, and Wilson (6).

Other senators present: The Honourable Senators Joyal, P.C., and Tunney (2).

In attendance: David Goetz, Research Officer, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, May 10, 2001, the committee continued its examination of issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations (*for complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee, Issue No. 2*).

WITNESSES:

As individuals:

Professor Errol P. Mendes, Faculty of Law, University of Ottawa;

Philippe LeBlanc, Permanent Delegate of the Dominican Order at the United Nations Commission on Human Rights in Geneva.

Professor Mendes made a statement and answered questions.

Mr. LeBlanc made a statement and answered questions.

At 5:25 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, le lundi 5 novembre 2001

(8)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 15 h 05, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est sous la présidence de l'honorable Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Losier-Cool, Phalen, Taylor et Wilson (6).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Joyal, c.p. et Tunney (2).

Également présent: David Goetz, attaché de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 10 mai 2001, le comité poursuit l'examen des questions ayant trait aux droits de la personne et, entre autres choses, des mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 2 des délibérations du comité*).

TÉMOINS:

À titre personnel:

M. Errol P. Mendes, faculté de droit, Université d'Ottawa;

Philippe LeBlanc, délégué permanent de l'Ordre des Dominicains à la Commission des droits de l'homme de l'ONU, à Genève.

M. Mendes fait une déclaration et répond aux questions.

M. LeBlanc fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 25, il est convenu que le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Till Heyde

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, October 29, 2001

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 1 p.m. to examine issues relating to human rights, and, inter alia, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: We are reconvening the Standing Senate Committee on Human Rights.

We are delighted to have with us Professor Schabas, Director of the Irish Centre for Human Rights, National University of Ireland in Galway, Ireland. We are hearing the witness by videoconferencing. We are asking witnesses to inform us about human rights, and to advise us as to how a Senate parliamentary committee could assist the whole machinery to be moved forward in the human rights field. We think this is an appropriate time to take stock of our international obligations and to see whether they correspond with our national obligations, and also whether we are living up to those obligations that we have ratified or signed. We look to Professor Schabas for advice and I welcome him to the committee.

Mr. William A. Schabas, Director, Irish Centre for Human Rights, National University of Ireland, Galway, Ireland: Honourable senators, I am pleased to be with you today. It is my understanding that I should give a presentation of about 10 minutes and receive questions. Is that the plan?

The Chairman: Yes, that is our normal procedure, and I would be grateful if it was about 10 minutes, to give all the senators a chance to put questions.

Mr. Schabas: I am sure that it is noted in my biography, and you can tell from my accent, that I am not Irish — I am Canadian. I have been living in Ireland for only the last couple of years. The rest of my career as an academic and human rights lawyer was spent in Canada, where I was involved in the field of international human rights and the relationship between Canadian law and the international human rights obligations of Canada.

I have published a couple of books and many articles, and I have lectured widely on the subject. I was also responsible for taking some complaints and applications by people in Canada, directed against Canada, before some of the treaty bodies, in particular, the Human Rights Committee of the United Nations and the Inter-American Commission on Human Rights.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 29 octobre 2001

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 13 heures, pour étudier diverses questions ayant trait aux droits de la personne et examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement qui permettront au Canada de respecter ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Nous reprenons les travaux du Comité sénatorial permanent des droits de la personne.

Nous nous réjouissons d'accueillir aujourd'hui M. Schabas, directeur du Irish Centre for Human Rights de la National University of Ireland, située à Galway, dans la République d'Irlande. Notre interlocuteur s'adressera à nous par vidéoconférence. Nous demandons à nos témoins de nous informer dans le domaine des droits de la personne et de nous conseiller sur la façon dont un comité sénatorial du Parlement peut contribuer à l'évolution de l'appareil gouvernemental en cette matière. À notre avis, le temps est venu de faire le point sur nos obligations internationales, de déterminer si elles correspondent à nos obligations nationales. Pour mener à bien cet exercice, nous devons vérifier si nous avons respecté tous les engagements que nous avons pris en ratifiant ou en signant divers accords. Nous sommes tout ouïs pour entendre les conseils du professeur Schabas à cet effet. Bienvenue, monsieur Schabas.

M. William A. Schabas, directeur, Irish Centre for Human Rights, National University of Ireland, Galway, République d'Irlande: Honorables sénateurs, je suis très heureux de me joindre à vous aujourd'hui. Si j'ai bien compris, mon exposé devrait durer dix minutes environ, après quoi je répondrai à vos questions. C'est bien cela?

La présidente: Oui, c'est la procédure usuelle. Je vous serais reconnaissante de respecter cette plage de dix minutes, pour permettre à tous les sénateurs de vous poser leurs questions.

M. Schabas: Je suis sûr que mes notes biographiques le mentionnent, et mon accent me trahit sûrement: je ne suis pas irlandais, mais bel et bien Canadien. Je vis en Irlande depuis quelques années seulement. L'essentiel de ma carrière d'universitaire et d'avocat des droits de la personne s'est déroulé au Canada. Je m'intéressais particulièrement aux droits de la personne à l'échelon international et aux liens entre le droit canadien et les obligations internationales qui incombent à notre pays dans ce domaine.

J'ai publié quelques livres et de nombreux articles, et j'ai beaucoup enseigné sur le sujet. Par ailleurs, il m'arrivait aussi de porter des plaintes et des requêtes de Canadiens envers le Canada devant des organismes créés en vertu de traités, notamment le Comité des droits de la personne des Nations Unies et la Commission interaméricaine des droits de l'homme.

As you know, Canada is a dualist system, which means that the role of Parliament in the field of international law is essentially a passive one. That is the general theory, and I think the practice is that that is the way Parliament has played it as well. This means that the initiative in the field of international human rights is taken by the departments, particularly the Department of Foreign Affairs, but also other departments that might have a particular interest in the field, such as immigration, labour and so on. This initiative carries on into the implementation phase, up until the point where there is a decision to actually adopt legislation. The theory is that Parliament will enact legislation to give effect to Canada's international obligations.

There is a further twist in the case of Canada, which is different from other countries with a similar system, in that, we have the issue of federal-provincial jurisdiction. There is a famous case that I am sure many senators are already familiar with, from the judicial committee of the Privy Council dating back to the 1930s, that held that the federal Parliament could not encroach upon provincial jurisdiction under the pretext of implementing Canada's international obligations.

In terms of the machinery and how this works, the Department of Foreign Affairs will take the initiative in actually studying and ratifying a treaty. Normally this is done in consultation with the provinces because of the problem of federal-provincial jurisdiction. I understand there is a committee that meets approximately twice a year to discuss this.

The conventional wisdom is that Parliament, or rather the Department of Foreign Affairs, does not move ahead on the ratification of a treaty or similar international initiatives, without getting the agreement of the provinces in spheres that concern them. There is an exception that is worth noting. When Canada ratified the Convention on the Rights of the Child in 1991, we did so without actually confirming the support of all the provinces. When we produced our first periodic report to the Committee on the Rights of the Child, there was a little note.

The provinces have their contributions to report. There is a note from Alberta, saying that, because they were not in agreement with the ratification at that time, they are not submitting any part of the report. That is an example to show that there is a precedent for the federal government moving ahead without provincial agreement where this might be considered politically useful. At the time, it was considered to be particularly important that Canada be among the initial states to ratify the Convention on the Rights of the Child, and that it was not appropriate to wait for all of the provinces to agree.

This federal-provincial dimension is carried into the implementation phase. When the provinces are consulted on the submission of periodic reports to the various treaty-monitoring bodies, and they may also be involved where there are complaints directed against Canada. The classic case is the Bill 101 issue that came out of Quebec and was decided in 1992 by the Human

C'est bien connu, le Canada fonctionne selon un système dualiste, qui réserve au Parlement un rôle essentiellement passif en matière de droit international. C'est du moins la théorie générale et, dans la pratique, je crois que le Parlement a effectivement agi comme si c'était le cas. C'est pourquoi sur la scène internationale, les ministères ont la prérogative des initiatives en matière de droits de la personne, avec le ministère des Affaires étrangères en tête de liste, bien que d'autres ministères s'intéressent aussi au domaine, notamment les ministères de l'Immigration, de la Main-d'œuvre, et ainsi de suite. Les initiatives suivent la voie normale jusqu'à l'étape de la mise en œuvre, qui exige l'adoption de lois. En théorie, il devrait appartenir au Parlement de promulguer les lois qui donnent effet aux obligations internationales du Canada.

Ce n'est pas aussi simple! Au Canada, le chemin est encore plus tortueux que dans les autres pays où le système est similaire parce que nous devons composer avec la question des compétences fédérale et provinciales. Je citerai en exemple une affaire célèbre qui a été traitée dans les années 30 et qui mettait en cause le comité judiciaire du Conseil privé — beaucoup d'entre vous en avez entendu parler, j'en suis sûr. Le tribunal avait alors tranché que le Parlement fédéral ne pouvait empiéter sur la compétence provinciale pour donner effet aux obligations internationales du Canada.

Pour ce qui est des mécanismes et de leur fonctionnement, il appartient au ministère des Affaires étrangères d'initier l'examen et la ratification des traités. Le plus souvent, les Affaires étrangères n'ont pas le choix de consulter les provinces pour les questions qui sont de leur ressort dans le système, ce qui pose problème. À ma connaissance, un comité spécial se réunit deux fois par année environ pour en discuter.

Selon les conventions, le Parlement, ou plutôt le ministère des Affaires étrangères, ne procède pas à la ratification d'un traité ou de tout instrument international de même nature s'il n'a pas obtenu l'aval des provinces sur les questions qui les concernent. Il en a toujours été ainsi, à une exception près. En effet, quand le Canada a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant en 1991, il n'avait pas obtenu le soutien officiel de toutes les provinces. Le premier compte rendu au Comité des droits de l'enfant comportait une petite note à cet égard.

Les provinces ont participé à la rédaction du compte rendu. Dans une petite note, la province d'Alberta déclare que, puisqu'elle s'était opposée à la ratification, elle ne peut pas non plus donner sa contribution au document. Cet exemple démontre que le gouvernement fédéral a déjà procédé, sous la pression politique, sans avoir obtenu l'appui des provinces. À ce moment, on accordait une grande importance au fait que le Canada compte parmi les premiers États à ratifier la Convention relative aux droits de l'enfant, de sorte qu'il semblait peu indiqué d'attendre le consensus provincial.

Cette danse entre le fédéral et les provinces se poursuit à l'étape de la mise en œuvre, notamment quand le fédéral consulte les provinces pour la rédaction des comptes rendus soumis à des organismes de surveillance ou quand les provinces sont mises à partie dans les plaintes déposées contre le Canada. On pense d'emblée à l'affaire du projet de loi 101 au Québec, qui a été

Rights Committee of the UN. The Supreme Court, in the *Ford* decision, in 1988 had struck down the commercial speech part of Bill 101. The Quebec government responded by invoking the notwithstanding clause of the federal charter.

The petitioners then took the case before the Human Rights Committee. The Department of Foreign Affairs and the Department of Justice turned to Quebec and asked them to defend it. My understanding is that the federal government took on the responsibility for what could be called the jurisdictional issues, that is, challenging the jurisdiction of the committee. As for the substantive issues, that is, challenging the conformity or non-conformity of the relevant sections of Bill 101, were left to the Quebec government.

I have been asked to speak about how methods and processes involved in the implementation are carried out within Canada, and how they are translated into domestic law and policy. The conventional presentation of this is that the government, that is, the Department of Foreign Affairs, will ratify the relevant treaty, and then it is for Parliament to ensure that the legislation is consistent with the initiative of the government. In practice, it does not tend to happen that way because there is, and there has to be, a process of consultation so that the administration does not stick its neck out and undertake a commitment that Parliament is not prepared to respect. In practice, this is not such an enormous problem, however, it is desirable that there be such consultation. A recent example of that would be the ratification of the Rome Statute of the International Criminal Court. That was done last year following presentations to the House of Commons committee and following the adoption of the Crimes Against Humanity and the War Crimes Act, which was adopted last year. It was only after that stage that had been carried out that the federal government went ahead and ratified the treaty.

Though it does not touch directly on the role of Parliament, it is worth highlighting other areas of Canadian government that would be involved in the implementation of human rights treaties. First of all, the courts will implement treaties, even where Parliament has not directly intervened. A case in point would be the *Baker* decision of the Supreme Court of Canada a couple of years ago. In the *Baker* decision, the majority of the Supreme Court determined that the undertaking by Canada in the Convention on the Rights of the Child, specifically article 3, which represents the best interests of the child should be considered by an administrative official. In this case, it was an immigration visa officer. The humanitarian commitments and obligations were to be assessed in that context. That is an indirect way of getting the international law before the courts, even if Canada has not ratified it.

The courts have been doing this for many years now with treaties that Canada will never ratify. Here I have in mind such treaties as the European Convention on Human Rights. There would have to be a major geographic transformation of the world before we would ratify that one.

The courts will continue to do this. We will probably see less insistence by the courts on parliamentary implementation of human rights treaties and they will be more concerned with just

tranchée par le Comité des droits de la personne de l'ONU en 1992. Dans l'arrêt *Ford*, rendu en 1988, la Cour suprême avait radié la section du projet de loi portant sur le discours commercial. En défense, le gouvernement du Québec a invoqué la disposition d'exemption de la Charte du fédéral.

Les requérants ont alors saisi le Comité des droits de la personne de l'affaire, puis les ministères des Affaires étrangères et de la Justice ont demandé au Québec de produire la défense. Selon l'analyse que je fais de cette affaire, le gouvernement fédéral s'est chargé des questions de compétence, pour ainsi dire, en contestant la compétence du comité. Pour ce qui est des questions de fond, à savoir la conformité des articles visés du projet de loi 101, le gouvernement du Québec a dû en assumer la pleine responsabilité.

On m'a demandé d'expliquer comment le Canada applique les méthodes et les processus de mise en œuvre, et comment on les interprète dans les lois et les politiques nationales. Du point de vue formel, le gouvernement, c'est-à-dire le ministère des Affaires étrangères, ratifie un traité, puis le Parlement veille à la conformité entre la législation et l'initiative du gouvernement. En pratique, les choses se passent rarement de cette façon parce qu'il existe — il ne saurait en être autrement — un processus de consultation qui empêche l'administration de s'engager trop avant en acceptant des obligations que le Parlement n'est pas prêt à respecter. En pratique, c'est un problème très négligeable. De fait, ces mécanismes de consultation sont hautement souhaitables. À preuve, je donnerai en exemple l'exercice de ratification du Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Le Parlement a ratifié le Statut après que le comité de la Chambre des communes eut entendu des témoignages à cet égard et après l'adoption de la Loi sur les crimes contre l'humanité et de la Loi sur les crimes de guerre, l'an dernier. C'est seulement à l'issue de ces délibérations que le gouvernement fédéral a procédé à la ratification du traité.

Bien que cela ne concerne pas directement le rôle du Parlement, il est intéressant de connaître les autres secteurs du gouvernement canadien qui contribuent à la mise à exécution des traités sur les droits de la personne. Tout d'abord, ce sont les cours qui appliquent les traités, même si le Parlement n'est pas intervenu directement. Citons par exemple l'arrêt *Baker* qu'a prononcé la Cour suprême du Canada voilà deux ou trois ans. À la majorité, la Cour a tranché qu'un fonctionnaire administratif, un agent des visas dans ce cas particulier, doit tenir compte des obligations imposées au Canada par la Convention relative aux droits de l'enfant, et plus précisément par l'article 3, qui porte sur le meilleur intérêt de l'enfant. Dans ce contexte, l'agent doit évaluer les engagements et obligations humanitaires du Canada. C'est une façon indirecte d'introduire le droit international en cour, même si le Canada n'a pas donné son aval.

Depuis des années, les cours en font autant pour des traités que le Canada ne ratifiera jamais. Je pense par exemple à la Convention européenne des droits de l'homme. Il faudra attendre des changements géographiques spectaculaires avant que notre pays ne signe ce traité!

Les cours vont continuer d'agir ainsi. Il est fort probable qu'elles insisteront moins dorénavant pour que le Parlement donne effet aux traités relatifs aux droits de la personne; elles se

applying the spirit of international human rights law in their decisions and that will carry over into the work of the administration.

As a final point, I was asked to make a few suggestions on the appropriate role of Parliament and parliamentarians in the negotiation, implementation and monitoring of human rights agreements and issues.

I know that some have suggested that Parliament should adopt resolutions prior to the ratification of treaties and that there should be some more formal parliamentary consultation. That has never struck me as being the ideal way to go.

When the Genocide Convention was ratified by Canada in the early 1950s, there was a discussion by Parliament, there was a presentation of the convention, and a resolution was adopted by Parliament. I believe that occurred in 1953. I do not believe that is the regular practice.

It is useful and appropriate that Parliament be consulted before parliamentary committees, for example, where there is a plan to ratify a treaty. It would also be appropriate for Parliament to consider taking initiatives to try to push forward the ratification of certain treaties. Parliament need not wait for the Department of Foreign Affairs or for other ministries to take the initiative in determining whether to ratify a treaty. Parliament could actually help to push the agenda forward.

There are two or three treaties, which I will mention, that are not ratified and that should be given more serious consideration. The first is the American Convention on Human Rights. Canada has been a member of the Organization of American States since 1990, and we have neither signed nor ratified the principal human rights treaty of this organization.

If you speak to people in the Department of Justice or Foreign Affairs, they have a handful of technical objections to the ratification that do not add up, in my opinion. They are not serious enough to be such an obstacle to the ratification.

Some non-governmental organizations, such as Rights and Democracy in Montreal, have attempted through back channels to try to push this one forward, but they have not had great success. It seems that, in the ministers' offices, the attitude is friendly, but when you get to the bureaucrat level, there is hostility or opposition. It would be desirable if Parliament were to express its enthusiasm, or if Canada played a fuller role in the Organization of American States treaty system.

Another treaty that should be on the agenda is the second optional protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights concerning the abolition of the death penalty. This has been on the radar screen now for more than 10 years. Canada is an enthusiastic party to both the International Covenant on Political Rights and its first optional protocol. The second optional protocol revised one of the provisions in the covenant, making the death penalty contrary to the international law as far as Canada is concerned. Forty states or more have now ratified that treaty, but Canada has not. In the past, the opposition that was raised was the fact that we still had the death penalty in the National Defence

contenteront plutôt d'appliquer l'esprit du droit international dans leurs décisions, une attitude qui se reflétera sûrement dans le travail des administrations.

Enfin, on m'a demandé de formuler des suggestions sur le rôle du Parlement et des parlementaires en ce qui concerne la négociation, la mise en œuvre et la surveillance des accords sur les droits de la personne et les questions liées.

Je sais qu'on a déjà suggéré au Parlement d'adopter des résolutions préalables à la ratification des traités et de mettre en place des processus plus formels de consultation. Cette voie ne m'apparaît pas la meilleure.

Quand le Canada a ratifié la Convention pour la prévention du crime de génocide au début des années 50, le Parlement avait débattu de la question, on avait introduit la Convention et le Parlement avait finalement adopté une résolution, en 1953 si ma mémoire est bonne. Je ne crois pas que cette pratique soit courante.

Il est tout à fait indiqué et utile que le Parlement soit consulté par l'entremise de ses comités si, par exemple, le gouvernement envisage de ratifier un traité. Il serait aussi sensé que le Parlement prenne diverses initiatives en vue de la ratification de certains traités. Le Parlement ne devrait pas attendre que le ministère des Affaires étrangères ou d'autres ministères agissent pour décider de ratifier ou non un traité. Le Parlement devrait plutôt faire avancer le dossier.

Le Canada n'a pas encore ratifié deux ou trois traités importants et il devient impératif qu'il se prononce. Je pense tout d'abord à la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Bien que le Canada fasse partie de l'Organisation des États américains depuis 1990, il n'a ni signé ni ratifié son plus important traité en matière de droits de la personne.

Au ministère de la Justice et au ministère des Affaires étrangères, on vous servira une pléthore d'objections d'ordre technique pour justifier le refus du Canada de ratifier le traité, mais aucun à mon avis ne tient la route. Aucune n'est suffisamment fondée pour justifier le refus du Canada.

Certains organismes non gouvernementaux, dont Droits et Démocratie de Montréal, ont emprunté des voies officieuses pour convaincre le Canada de ratifier le traité, sans grand succès. Dans les bureaux des ministres, ces organismes sont bien accueillis mais, dès qu'ils atteignent l'échelon de la bureaucratie, ils font face à l'hostilité et à l'opposition. Le Parlement devrait montrer plus d'enthousiasme et le Canada devrait se faire moins discret dans le système des traités de l'Organisation des États américains.

Le Parlement devrait aussi se pencher sur le deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort. Ce protocole est dans la mire depuis plus de dix ans. Le Canada est un chaud partisan du Pacte international et de son premier Protocole facultatif. Le deuxième Protocole facultatif vient modifier l'une des dispositions du Pacte et rend la peine de mort illégale en droit international, selon l'interprétation du Canada. Quelque 40 États ont déjà ratifié le traité, mais pas le Canada. Auparavant, le Canada s'opposait parce que la Loi sur la défense nationale autorisait encore la peine de mort et probablement aussi

Act, and perhaps we were still concerned about the issue of extraditing to the United States.

The National Defence Act was amended in 1998, and there is no more death penalty anywhere in Canadian law. Moreover, the Supreme Court of Canada has come down firmly against extraditing to the United States where someone would be subject to the death penalty. That issue ought not to be an obstacle.

To conclude, one final treaty that might be considered by Canada is the Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities. Currently, this is the only existing international treaty that deals with minority rights. It is possible for states that are not members of the Council of Europe to ratify the framework convention. They would first sign it, and then, upon invitation, ratify it.

I am sure that, if Canada were to express its interest, an invitation would be forthcoming from the Council of Europe. We are one of the four observer states in the Council of Europe. This would be a very interesting initiative for Canada to take.

On the question of the appropriate role of Parliament, I think that Parliament could certainly play a bigger role in treaty monitoring activity. Parliament could participate in the preparation of the periodic reports by Canada to the various committees, such as the Human Rights Committee, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, as well as the four other major treaty body committees. As it stands right now, there is a process undertaken by the various departments involved in drafting these reports. There is sometimes an informal consultation with non-governmental organizations. I think there should be a formal consultation with Parliament at the time of the submission of these reports. Subsequently, there should be a study by Parliament of the results. After these committees have studied the reports they issue concluding observations, which are their comments. What they are doing is making suggestions that will influence the legislative agenda. That material not only should be submitted to Parliament, but also should be discussed by the relative parliamentary committees.

The Chairman: Thank you, Professor Schabas. You have touched on all the points that we are deliberating. I certainly did not forget that you are a Canadian. Your biography speaks volumes of your contribution to the human rights and the academic fields in Canada. You have generated some interest from our senators.

Senator Beaudoin: Mr. Schabas, it is a pleasure to see you. According to the decision of 1937, a treaty signed by Canada does not change the law until it is implemented — not only ratified, but also implemented. There should be a distinction between ratification and implementation. An implementing statute is a statute; it is a piece of legislation. In one case, it may be federal only, while in other cases, it may be both federal and provincial.

I would like to know more about this as we had a problem the other day regarding the Convention on the Rights of the Child. Canada has signed that convention, but I wonder where the

parce qu'il s'inquiétait au sujet de l'extradition vers les États-Unis.

La Loi sur la défense nationale ayant été modifiée en 1998, plus aucune loi canadienne n'autorise désormais la peine de mort. Qui plus est, la Cour suprême du Canada s'est très fermement prononcée contre toute possibilité d'extradition vers les États-Unis si un intimé risque d'y être condamné à la peine capitale. Cette réserve ne devrait donc plus faire obstacle.

Enfin, le Canada devrait très sérieusement envisager la ratification de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités nationales. À l'heure actuelle, c'est le seul traité international qui porte sur les droits des minorités. Les États non membres du Conseil de l'Europe peuvent signer la Convention-cadre. Tout d'abord, ces États peuvent être invités à la signer puis, sur invitation, à la ratifier.

Je suis convaincu que, si le Canada montrait quelque intérêt, le Conseil de l'Europe n'hésiterait pas à lui tendre la main. Notre pays compte parmi les quatre États observateurs du Conseil de l'Europe. Cette initiative serait des plus intéressantes pour nous.

Je crois aussi que le Parlement devrait augmenter sa contribution aux activités de surveillance des traités. Il pourrait participer à la préparation des comptes rendus que soumet le Canada à divers comités, notamment au Comité des droits de la personne, au Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ou aux quatre autres principaux comités créés en vertu d'un traité. Parfois, les divers ministères qui rédigent les projets de comptes rendus consultent des organismes non gouvernementaux de façon informelle. Ils devraient intégrer dans ce processus une consultation formelle du Parlement au moment de la soumission des comptes rendus, suivie d'une étude des résultats par le Parlement. Après l'examen des comptes rendus, les comités formulent des observations de conclusion, assimilables à des commentaires. Leurs suggestions influent sur le programme législatif. Non seulement ces documents devraient-ils être soumis au Parlement, mais ils devraient aussi être débattus par les comités parlementaires visés.

La présidente: Merci, monsieur Schabas. Vous avez abordé tous les points que nous étudions. Je n'avais pas oublié que vous étiez Canadien, bien entendu. Je constate aussi dans votre biographie toute l'ampleur de votre contribution aux domaines des droits de la personne et de la recherche universitaire au Canada. Les sénateurs ont été impressionnés.

Le sénateur Beaudoin: Monsieur Schabas, je suis très heureux de vous rencontrer. Suivant une décision rendue en 1937, même si le Canada a signé un traité, la législation demeure inchangée tant qu'il n'a pas été mis en œuvre — pas seulement ratifié, mis en œuvre. Il faut bien distinguer la ratification et la mise en œuvre. Une loi de mise en œuvre est une loi; c'est un texte législatif. Dans certains cas, la loi est fédérale uniquement mais, dans d'autres cas, elle peut être à la fois de compétence fédérale et provinciale.

J'aimerais en savoir plus sur cette question, car nous avons eu quelques difficultés l'autre jour concernant la Convention relative aux droits de l'enfant. Le Canada a signé cette Convention, mais

implementation is. When I look at Bill C-7, I am not sure that Canada has implemented the treaty.

Could you elaborate on this for us, please? It seems that we do not pay enough attention to implementation. It is not only a moral obligation. I wonder if it is not also a constitutional obligation.

Mr. Schabas: Senator Beaudoin, it is a pleasure to see you again.

When we ratify a treaty, the administration will answer that we have probably already ensured that the treaty is implemented in various pieces of legislation. Concerning the Convention on the Rights of the Child, the answer would be, that legislation is consistent with the Convention on the Rights of the Child. In the matter of human rights treaties, we are often not implementing positive obligations, but verifying that we do not violate, through our legislation, specific norms. That is not always the case: sometimes there are specific positive obligations.

What some countries do is adopt an act that says, for example, it is the Convention on the Rights of the Child Implementation Act. That is not a route that Canada has taken. There are some specific pieces of legislation that are quite identifiable as being implementation legislation. The Crimes Against Humanity and War Crimes Act of last year is an example of this type of legislation. There were amendments to the Criminal Code in 1969, which dealt with hate propaganda, that were to implement the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination and the Genocide Convention. There was an amendment to the Criminal Code in 1987 that was intended to ensure Canada complied with the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. However, we have been hesitant to go beyond that.

In the 1980s, some imaginative lawyers argued that we had already implemented the big human rights obligations in the Charter, particularly those obligations in the International Covenant on Civil and Political Rights. The argument was made that the Charter was the implementing legislation of that covenant. The Supreme Court of Canada never bought into that argument. Chief Justice Dickson toyed with it in a decision of 1987, but it was never carried out.

The question becomes one of how to implement these covenants when a government department maintains that they are in fact already implemented but a committee, such as the Human Rights Committee, maintains that the job is not completed.

I do not know if I am answering your question. Is that the type of answer you are looking for?

Senator Beaudoin: Partly, yes. If there is no implementing statute, then the domestic law is not changed. If the domestic law is not changed, then it means we have signed the treaty for nothing. This is what worries me. We have a Charter of Rights and Freedoms. We have a Constitution that is very good. However, we do not need to implement. The fact is that the United Kingdom and Canada have such a system that we need an implementing statute.

qu'en est-il de sa mise en œuvre? Si je me fie au projet de loi C-7, je ne suis pas sûr que le Canada a mis le traité en œuvre.

Pourriez-vous élaborer un peu sur cette question, s'il vous plaît? Il me semble que l'on n'accorde pas suffisamment d'attention à la mise en œuvre. C'est beaucoup plus qu'une obligation morale. Je me demande même si elle n'est pas inscrite dans la Constitution.

M. Schabas: Sénateur Beaudoin, je suis très heureux de vous revoir.

Si un traité a été ratifié, les administrateurs affirmeront probablement qu'ils ont déjà vu à son intégration dans les textes législatifs visés. Pour ce qui est de la Convention relative aux droits de l'enfant, on vous répondra que la législation est conforme. Souvent, dans le cas des traités relatifs aux droits de la personne, il ne s'agit pas de mettre en œuvre des obligations positives, mais de vérifier si la législation en vigueur ne contrevient pas à des normes bien précises. Cependant, dans certains cas, les traités imposent des obligations positives particulières.

Pour les intégrer, certains pays adoptent une loi précise, qu'ils intituleront par exemple la «Loi sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant». Ce n'est pas le cas du Canada. Il existe certes des lois assimilables à une loi de mise en œuvre. On peut citer en exemple la Loi sur les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, qui a été adoptée l'an dernier. En 1969, on a intégré dans le Code criminel des dispositions sur la propagande haineuse afin de mettre en œuvre la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Convention pour la répression du crime de génocide. Plus tard, en 1987, on a apporté une modification au Code criminel pour le rendre conforme à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Cependant, le Canada hésite à faire plus.

Dans les années 80, des avocats à l'imagination fertile ont prétendu que le Canada avait déjà intégré dans la Charte les principales obligations en matière de droits de la personne, notamment celles qui figurent dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Aux yeux de ces avocats, la Charte constituait la loi de mise en œuvre du Pacte. La Cour suprême du Canada n'a jamais reconnu cet argument. Le juge en chef Dickson a vaguement évoqué l'idée dans une décision rendue en 1987, mais le débat s'est arrêté là.

La question est la suivante: que faire quand un ministère prétend que la mise en œuvre est déjà achevée mais qu'un comité — le Comité des droits de la personne, par exemple — prétend le contraire?

Je ne sais pas si je réponds bien à votre question. Était-ce le genre de réponse à laquelle vous vous attendiez?

Le sénateur Beaudoin: En partie, oui. S'il n'existe aucune loi de mise en œuvre, la loi nationale reste donc dans l'état. Dans ce cas, le Canada a signé un traité sans aucune raison. C'est ce qui m'inquiète. Nous avons approuvé une Charte des droits et libertés. Notre Constitution est excellente. Cependant, la mise à exécution reste facultative. Pourtant, le système du Royaume-Uni et du Canada fonctionne de telle manière qu'il devrait obliger la promulgation d'une loi de mise en œuvre.

We are not the United States, France or Germany. We have a different system. It is not good enough to say that our Charter is not against that treaty or this point of view. In the United States, they need the approval of the Senate to give effect to a treaty. In European countries, they do not need implementation legislation. However, in Canada and in Great Britain, we do need implementation legislation, unless the constitutional law has changed over the course of the weekend.

I am still looking for an implementing statute and I do not see it. If there is no statute, it means that the law is not changed. We are in a very difficult situation.

Mr. Schabas: Obviously, there are specific examples where there would seem to be a failure to implement specific treaty obligations. The question of interpretation is important. The government position is that they have respected it, which is why they have this litigation before bodies like the Human Rights Committee. The committee deals with the claim by the administration that, in fact, the legislation is adequate.

What you are talking about is, potentially, an earth-shaking constitutional amendment.

For example, if the Convention on the Rights of the Child were implemented in an act, then section 1 would simply read that the convention is part of the law. We then have the problem with all of the incompatible legislation. In effect, we would be constitutionalizing the convention vis-à-vis all of the preceding legislation. Judges would have to decide whether there was a conflict with the convention. The other route is to adopt an omnibus bill that would go through every single piece of legislation, a legislative audit, to identify places where there are problems. The bureaucrats would say that this was already done before it was ratified, because they maintain that they would not ratify if there were inconsistencies.

I understand the problem, and I know that many human rights people have been tempted to say that it would be nicer to have the approach they have in Europe, where they actually have domestic systems where they simply implement the legislation. A kind of halfway house example is what they have done in the United Kingdom and what they are about to do in Ireland with the European Convention on Human Rights. Ireland is now the only member state of the Council of Europe not to have any legislative implementation of the European Convention on Human Rights. Ireland has not had a lot of problems with the Council of Europe, in the European Court of Human Rights, because Ireland has a written constitution in which many or most of the rights in the European convention are also enshrined. It is not unlike Canada's situation. However, because of pressure to have this legislative implementation, the fact that Ireland would be the only country without this, and because of some undertakings in the Good Friday Agreement, they are adopting legislation similar to the Human Rights Act in the United Kingdom. They are saying that if the courts make a finding of incompatibility between the European Convention on Human Rights and domestic legislation, there is a fast tract to Parliament. I forget what it is called.

Nous ne sommes pas les États-Unis, la France ou l'Allemagne. Notre système est différent. Il ne suffit pas de déclarer que notre Charte ne contrevient pas à un traité ou à un point de vue. Aux États-Unis, la mise à exécution d'un traité doit être autorisée par le Sénat. Les pays européens n'ont pas besoin d'édicter des lois de mise en œuvre. Cependant, le Canada et le Royaume-Uni ont besoin de telles lois — à moins que la loi constitutionnelle n'ait changé au cours de la fin de semaine.

J'ai beau chercher, je ne trouve aucune loi de mise en œuvre. Malheureusement, sans une telle loi, le droit demeure inchangé. C'est une situation bien délicate.

M. Schabas: Bien entendu, il est facile de trouver des exemples précis pour démontrer que notre pays n'a pas intégré certaines obligations imposées par un traité. Ici, l'interprétation devient particulièrement importante. Le gouvernement affirme qu'il a respecté ses obligations, ce qui est au cœur des reproches auxquels il doit répondre devant des organismes comme le Comité des droits de la personne. Le Comité doit composer avec l'affirmation de l'administration, qui prétend que la législation est tout à fait adéquate.

Vous faites allusion à un remaniement constitutionnel spectaculaire.

Par exemple, si la Convention relative aux droits de l'enfant était mise en œuvre par la voie d'une loi, l'article 1 énoncerait simplement que la Convention fait partie intégrante de la loi. Mais que faire avec la législation incompatible? Dans les faits, la Convention serait déclarée constitutionnelle par rapport à l'ensemble de la législation précédente. Les juges devraient décider si les lois qui étaient déjà en vigueur avant cette constitutionnalisation contredisent la Convention. Une autre voie possible consiste à adopter un projet de loi omnibus qui couvrirait toutes les lois possibles, ce qui exigerait un examen de tous les textes législatifs pour y trouver les points litigieux. Or, les bureaucrates rétorqueraient que cet exercice a précédé la ratification puisqu'ils refusent de ratifier un traité s'il y a quelque anomalie.

Je comprends très bien le problème, et je sais que beaucoup d'intervenants en matière de droits de la personne préfèrent l'approche européenne parce que le système de ces pays permet une simple mise en œuvre de la législation. Le Royaume-Uni et l'Irlande nous présentent un exemple d'une approche mitoyenne en ce qui concerne la Convention européenne des droits de l'homme. L'Irlande est actuellement le seul État membre du Conseil européen qui n'a pas encore adopté de loi de mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme. Malgré tout, la République n'a pas eu trop d'ennuis avec le Conseil européen, devant la Cour européenne des droits de l'homme, parce que la majorité des droits conférés par la Convention sont enchâssés dans sa constitution écrite. Le Canada se trouve dans une situation semblable. Cependant, pressée de toutes parts d'adopter une loi de mise en œuvre, et compte tenu du fait qu'elle serait le seul pays privé d'une telle loi et de certains engagements découlant du «Good Friday Agreement», la République d'Irlande est en voie d'adopter une loi assimilable à la Loi sur les droits de la personne du Royaume-Uni. Pour la justifier, les Irlandais affirment que, si les cours concluent à une incompatibilité entre la Convention européenne des droits de l'homme et la

but the judge sends some kind of notification to the Speaker of Parliament, and there is some way of seizing Parliament with the issue.

That is not a full answer to your concerns, but it is an alternative approach that is done purely through parliamentary initiative and leaves intact the existing traditional dualist system. It alerts Parliament when there is a problem between legislation and international obligations. Canadian human rights lawyers would make dramatic use of such a provision if it existed.

Senator Beaudoin: I would gladly follow the United Kingdom on this. At least they are doing something.

Senator Wilson: You mentioned the American Convention on Human Rights, which has not been signed or ratified by Canada. The Department of Foreign Affairs or the bureaucrats have some technical objections. You said that parliamentarians could help by showing enthusiasm. That seems a rather weak way to go at it. We can be very enthusiastic and have a pep rally, but nothing would change. Do you have any other suggestions? What are the technical objections? They must be dealt with, because they are in the ascendancy.

Mr. Schabas: The heart of the technical objection is with Article 4 of the American Convention on Human Rights, which talks about the protection of the right to life and says that the right to life shall be protected generally from the moment of conception. As you know, Canada has not had any real legislation, certainly on the federal level, in dealing with abortion since the *Morgentaler* decision of the Supreme Court some 13 or 14 years ago. There is concern that that provision would lead to challenges and that Canada would lose a case before the Inter-American Court of Human Rights. That is about the only significant difference. There are some other little technical issues, and I do not know if I should go into them.

I published an article on this in the *Netherlands Quarterly of Human Rights* about two years ago, and I can make sure that copies are delivered to members of the committee. It discusses some of the other objections.

I do not have any other brilliant suggestions. I suppose Parliament could enact legislation or adopt a resolution or do something more dramatic, but it really is a shame that Canada has not moved further on this. It is not just in terms of the protection of human rights in Canada, because really the American Convention on Human Rights largely duplicates the rights that we find in the International Covenant on Civil and Political Rights, so it will not make a big difference there. However, it will mean that we will play, as a country, a more credible and important role in the Organization of American States human rights system. We are rather marginal right now in that system, and we have to stand aside in place of the United States of America, which, by the way, has signed but not ratified the American Convention on Human Rights.

législation nationale, le Parlement disposera d'une voie express. Le juge envoie un avis, dont j'ai oublié le nom, au président de la Chambre, et un mécanisme permet de saisir le Parlement de l'affaire.

J'ai conscience de ne pas répondre entièrement à toutes vos préoccupations, mais cette approche de rechange, qui relève uniquement d'une initiative parlementaire, laisse intact le système dualiste. Le Parlement est avisé en cas de conflit entre la législation et ses obligations internationales. Ce serait un outil fort utile pour les avocats canadiens du domaine des droits de la personne.

Le sénateur Beaudoin: J'emboîterais volontiers le pas au Royaume-Uni sur cette question. Au moins, ce pays fait quelque chose.

Le sénateur Wilson: Vous avez parlé de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, que le Canada n'a ni signée ni ratifiée. Le ministère des Affaires étrangères, ou ses bureaucrates, s'y opposent pour des raisons techniques. Vous avez dit que les parlementaires pourraient faire avancer la question s'ils montraient un peu d'enthousiasme. C'est un peu faible comme intervention compte tenu des enjeux. Même si nous nous montrons très enthousiastes et même si nous tenons des réunions d'encouragement, rien ne bougera. Avez-vous d'autres suggestions? Quelles sont ces objections techniques? Il faut trouver des solutions puisqu'elles entravent la ratification.

M. Schabas: Au cœur des objections techniques se trouve l'article 4 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, qui porte sur la protection du droit à la vie. Cet article stipule qu'il faut protéger le droit à la vie en général, dès le moment de la conception. Or, vous n'êtes pas sans savoir que le Canada n'a pas encore adopté de législation formelle, du moins pas à l'échelon fédéral, concernant l'avortement depuis l'arrêt *Morgentaler*, rendu par la Cour suprême voilà 13 ou 14 ans. On craint qu'une telle disposition ne donne lieu à des poursuites et que le Canada ne puisse obtenir gain de cause devant la Cour interaméricaine des droits de l'homme. C'est la seule différence majeure. D'autres questions techniques mineures sont en cause, mais je vous épargnerai le détail, si vous me le permettez.

J'ai publié un article sur le sujet dans le journal *Netherlands Quarterly of Human Rights* il y a deux ans environ. Je peux voir à ce que les membres du comité en obtiennent copie. L'article traite de quelques-unes de ces objections.

Je n'ai malheureusement aucune autre suggestion brillante pour vous. J'imagine que le Parlement pourrait adopter une loi ou une résolution, ou prendre des mesures plus musclées. Quoiqu'il en soit, il est vraiment honteux que le Canada soit resté passif dans ce dossier. La protection des droits de la personne au Canada n'est pas en cause parce que la Convention américaine relative aux droits de l'homme émane en grande partie le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les deux instruments reconnaissent les mêmes droits, à très peu de choses près. L'important est que, en ratifiant une telle convention, le Canada pourrait jouer un rôle plus crédible et plus important dans le système des droits de la personne de l'Organisation des États américains. Actuellement, il se trouve plutôt en marge à cet égard, et nous devons nous céder le pas devant les États-Unis.

It also means that we do not succeed in doing things like putting forward candidates to run for the Inter-American Court of Human Rights. Back in 1991, we actually ran a candidate, former Justice Bertha Wilson of the Supreme Court of Canada, but she was defeated. Part of the explanation might be the inadequate participation of Canada in the system.

I guess I have not come up with the magic bullet on how to get Canada to ratify or even to sign the treaty, but I sure would like to see it happen in my lifetime.

Senator Wilson: We are having Dinah Shelton from Notre Dame give a seminar on November 22 in order to educate parliamentarians on the subject. Would a reservation not be in order here? Has that been looked at?

Mr. Schabas: It has been looked at. If there is a treaty provision that causes us a problem, the answer is to enter a reservation. There is a debate about whether we need to make a reservation to Article 4, Mexico, for example, also had a problem with this provision of Article 4. It made a declaration when it ratified the American convention, and it has never really had any problems since then.

If you do not make a reservation, you leave it to the courts, and courts are always unpredictable. I am sure that is the concern of some people in the Department of Foreign Affairs and in the Department of Justice. The problem that they raise with respect to a reservation is that there is an epidemic of reservations dealing with international human rights treaties, and we do not want to encourage that. We do not want to participate in it.

I do not think that is really an important argument. It is true that many countries have made extensive reservations to human rights treaties, and we condemn that as not acceptable. Some countries in other parts of the world will make a human rights treaty subject to their own national constitution, which means they are not really undertaking any commitment at all. That would not be the case in a very closely tailored reservation by Canada to Article 4 of the American convention. I do not think that they are at all analogous.

I should point out that we did make some reservations in the past. We made some reservations on the Convention on the Rights of the Child. We made reservations to the protocols to the Geneva Conventions. It is not unheard of in Canadian practice, and it is a very neat answer that gets over that hurdle. I think we should do it.

Senator Kinsella: I should like to focus on the failure of Canada to date to ratify the American Convention on Human Rights. My argument is that we should ratify it. The provinces should tally up all of their difficulties, and Foreign Affairs should draft whatever memoranda or reservations are necessary. Would you agree that it is important that Canada be an integral part of the machinery of the Organization of American States on human rights and not have this go on forever?

d'Amérique qui, incidemment, ont signé mais non ratifié la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

La non-ratification handicape aussi notre pays pour ce qui est de sa représentation à la Cour interaméricaine des droits de la personne. En 1991, le Canada a bel et bien présenté une candidate, l'ancienne juge Bertha Wilson, de la Cour suprême du Canada, mais elle n'a pas gagné. Cette défaite peut s'expliquer en partie par la contribution trop marginale du Canada au système.

Je suis désolé de ne pouvoir vous fournir l'arme miraculeuse qui convaincra le Canada de ratifier ou même de signer le traité. Mais une chose est sûre: je serais heureux que cela arrive avant la fin de mes jours.

Le sénateur Wilson: Mme Dinah Shelton, de Notre-Dame, animera un séminaire, le 22 novembre prochain, pour sensibiliser les parlementaires à la question. N'y aurait-il pas lieu d'émettre une réserve? A-t-on envisagé cette solution?

M. Schabas: Oui, on a examiné la question. Si une disposition d'un traité pose problème, il faut émettre une réserve. Un débat est en cours actuellement sur la pertinence de signifier nos réserves relativement à l'article 4. Le Mexique, entre autres, n'est pas d'accord avec la même disposition de l'article 4. Il a signifié cette réserve quand il a ratifié la Convention américaine, et il n'a pas eu de problèmes notoires depuis.

Si aucune réserve n'est émise, vous donnez carte blanche aux tribunaux, qui sont des entités hautement imprévisibles. Je suis convaincu que c'est ce qui inquiète les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la Justice. Ils sont réticents parce que les réserves concernant les traités internationaux en matière de droits de la personne sont légion, et ils ne veulent pas aggraver l'épidémie. Notre pays ne veut pas souscrire à une telle attitude.

À mon avis, l'argument est faible. Oui, beaucoup de pays ont formulé des réserves significatives concernant des traités relatifs aux droits de la personne, et nous avons condamné ces réserves comme étant non recevables. Certains pays assujettissent les traités sur les droits de la personne à leur constitution nationale pour éviter de prendre quelque engagement que ce soit. Mais ce serait loin d'être le cas si le Canada énonçait une réserve très pointue concernant l'article 4 de la Convention américaine. À mon sens, ce n'est pas comparable.

D'ailleurs, le Canada a déjà émis des réserves, notamment en ce qui a trait à la Convention relative aux droits de l'enfant. Nous avons aussi formulé des réserves concernant les conventions de Genève. Cela démontre que, en pratique, les réserves ne sont pas totalement exclues; de fait, c'est une façon très directe de surmonter des obstacles. Je crois que le Canada devrait se prévaloir de cette possibilité.

Le sénateur Kinsella: J'aimerais que l'on parle du refus du Canada, à ce jour, de ratifier la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Je suis d'avis que notre pays devrait ratifier cette convention. Les provinces devraient dresser la liste de leurs contentieux, et le ministère des Affaires étrangères pourra ensuite rédiger tous les projets de notes ou les réserves qui sont nécessaires. Pensez-vous qu'il est important pour le Canada de donner sa pleine contribution au mécanisme de l'Organisation des

The officials of the continuing committee of officials on human rights law have been holding this discussion for over 11 years. Would you agree with that?

Mr. Schabas: Yes Senator Kinsella. I certainly agree with you on that point.

There are two areas of objection. I have focused on the one objection that comes from Ottawa because my hypothesis about the problems with the ratification of the American convention is that there are more difficulties with it in Ottawa than there are in the provinces. I understand that there are some difficulties with the provinces, but I think they can be overridden. Certainly, the issue of abortion, which is the biggest issue, is essentially an area of federal jurisdiction, according to the case law of the Supreme Court of Canada. I gave the example as well of the Convention on the Rights of the Child. I do not want to encourage the federal government to run roughshod over the concerns of the provinces, however, this is really not an acceptable situation for a country that is normally in the forefront of international human rights law. Our Supreme Court of Canada has recognized that in the recent *Burns* decision. Here, we are in the rear guard in international human rights law, and it is not an acceptable situation. It is a situation that is not functioning when we have this kind of development.

We should have some accountability from the provinces and the federal government as to who is really holding it up and for what reasons. I think that information should be public, rather than talked about quietly behind closed doors. Maybe that is where a committee like yours can be helpful. In a public discussion, we can clarify who is unhappy about it and where the real problems are. If political pressure has to be brought to bear on those who are holding things up, we can look at that as well. It is a black mark on Canada's record.

Senator Kinsella: We have all taken note of your point about the role that this committee might take to facilitate the study that goes on behind closed doors and whether we should ratify these instruments.

I would like to turn to the topic of discussion commenced by Senator Beaudoin. Would you not agree that perhaps these international human rights instruments, such as the covenants, would be best looked upon by us as a standard that we have accepted with provincial agreement, and that we focus on how to facilitate compliance?

For example, with the *Lovelace* case and that communication under the optional protocol, the real compliance occurred when Parliament enacted legislation to repeal section 12(1)(b) of the Indian Act.

You have alluded to the British Human Rights Act, whereby, if a domestic proceeding is assessed against the European convention, then the court will draw the attention of Westminster and Parliament to it; and again, it is for Parliament to act. Is this not even more important in the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, which by their nature are programmatic and

États américains qui concerne les droits de la personne et qu'il mette enfin un point final au débat?

Le Comité permanent de hauts fonctionnaires chargés des droits de la personne débat de la question depuis onze ans. Il est temps de passer à l'action, je crois.

M. Schabas: Oui, sénateur Kinsella, je suis tout à fait d'accord avec vous sur ce point.

Les objections portent sur deux aspects. J'ai parlé de l'objection formulée par Ottawa parce que, à mon avis, la plupart des obstacles à la ratification de la Convention américaine viennent d'Ottawa, plus que des provinces. Je sais que certains problèmes viennent des provinces, mais aucun de ceux-là n'est insoluble. La question de l'avortement, de loin la plus importante, est essentiellement de compétence fédérale, si on en juge par la jurisprudence de la Cour suprême du Canada. J'ai cité l'exemple de la Convention relative aux droits de l'enfant. Je n'incite pas le gouvernement fédéral à ignorer complètement les objections des provinces, mais il s'avère que le Canada se trouve dans une situation assez inacceptable compte tenu du rôle de pionnier qu'il a joué dans le domaine des lois internationales sur les droits de la personne. La Cour suprême du Canada a d'ailleurs reconnu ce fait récemment, dans l'arrêt *Burns*. Or, nous nous retrouvons dans l'arrière-garde sur cette question, et c'est tout simplement inacceptable. C'est une situation intolérable pour l'évolution du dossier.

Il faudrait exiger un certain degré de responsabilisation de la part des provinces et du gouvernement fédéral, pour savoir au juste qui freine l'avancement d'une procédure et pour quelles raisons. L'information doit être discutée sur la place publique, pas derrière les volets, en toute quiétude. C'est peut-être là qu'un comité comme le vôtre trouve sa raison d'être. Quand le débat est public, on peut savoir qui est insatisfait et quels sont les vrais problèmes. S'il faut exercer des pressions politiques sur ceux qui empêchent les choses d'avancer, c'est aussi possible de le faire. C'est un mauvais point au tableau du Canada.

Le sénateur Kinsella: Nous avons tous pris bonne note de votre suggestion sur le rôle que devrait jouer notre comité en ce qui concerne les débats à huis clos et sur la pertinence d'approuver de tels mécanismes.

J'aimerais maintenant poursuivre la discussion entamée avec le sénateur Beaudoin. Ne vaudrait-il pas mieux pour nous d'examiner les instruments internationaux en matière de droits de la personne, tels que les pactes, comme s'il s'agissait de normes acceptées avec l'appui des provinces, et de nous concentrer sur les moyens de favoriser la conformité?

Prenons par exemple l'affaire *Lovelace* et la question de la communication en vertu du protocole facultatif: le Parlement s'est véritablement conformé quand il a adopté une disposition qui abroge l'alinéa 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens.

Vous avez évoqué la loi britannique sur les droits de la personne, suivant laquelle les juges doivent signaler à Westminster tout écart entre un instrument interne et la Convention européenne. Ici encore, la solution appartient au Parlement. D'ailleurs, cette prérogative ne prend-elle pas encore plus de poids en ce qui concerne le Pacte international relatif aux droits économiques,

require parliaments or legislatures to enact legislation to breathe life into the right to education or the right to health with health delivery or education systems? In respect to the civil and political rights, it is often important that the legislations be changed, modified or enacted to give effect to the standard that is in the covenant.

Whilst my colleague, Senator Beaudoin, is interested in the purity of the constitutional relationship, I am, as an applied human rights advocate, more interested in the efficacy in the here and now. In thinking that constitutional amendments, in this country at least, will not happen in the short term, I would be more interested in seeing whether we are able to come up with ways to put pressure on Parliament to enact measures, both to implement the standard in the civil and political rights covenant, and also to implement the programs that are required to meet our objectives to the social audit mechanism of the Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights.

Mr. Schabas: That is a useful observation. In my initial remarks, when I spoke about how the international obligations are implemented, I mentioned the indirect route, which is through the courts. There are many talented lawyers in Canada who have been successful, to varying degrees, in getting the international law before the courts, even in the absence of clear, implementing legislation. They do this by arguing that some of the legislation, in effect, implements the treaty; or that the treaty should be interpreted in a way that is consistent with the treaty; or that the charter should be interpreted in a way that is consistent with the treaty.

That works, by and large, with the civil and political rights. It is much harder to win the argument when we are talking about economic and social rights. Judges answer that this is an area for Parliament, because it is about spending money and about program-type rights. The implementation is something that, in a democracy, is left to the legislature and not to the judges.

Now, we answer that by pointing out that there are cases where, in fact, judges make decisions that have widespread implications for economic and social rights. An example is the *Eldridge* decision of the Supreme Court. It was decided that, to eliminate or to deal with discrimination against people who are deaf, in their access to medical treatment, a specific hospital in British Columbia had to provide interpretation facilities. Of course, that was a decision that prompted, as a budgetary implication, the spending of hundreds of millions of dollars.

They do that to an extent. However, you are quite right in saying that the real implementation of the treaties, particularly in the area of program rights, on economic, social and cultural and minority rights, is something that is, above all, the responsibility of Parliament.

Now, on the implementation question, the way it is presented, traditionally, creates a tension between the administration and Parliament. That is why we call it a dualist system. It really is not considered that Parliament would take the initiative to see that the

sociaux et culturels qui, par nature, sont des droits qui doivent être concrétisés par des programmes et qui exigent donc que des parlements ou des assemblées législatives adoptent des lois? En effet, pour donner vie aux droits à l'éducation ou à la santé, il faut nécessairement passer par des systèmes de soins de santé ou d'éducation, non? En matière de droits civils et politiques, il est souvent impératif de modifier la législation ou de proclamer de nouvelles lois pour donner effet au standard établi par un pacte.

Mon collègue, le sénateur Beaudoin, s'intéresse à la pureté de la relation constitutionnelle; pour ma part, en ma qualité de défenseur terre-à-terre des droits de la personne, je m'intéresse plutôt à l'efficacité des mécanismes. Je serais très étonné que des changements constitutionnels surviennent à court terme, dans notre pays du moins. Je suis d'avis qu'il serait plus utile d'étudier des moyens concrets pour inciter le Parlement à prendre des mesures visant, d'une part, la mise en œuvre des normes prévues dans les traités sur les droits civils et politiques et, d'autre part, la mise sur pied d'un plan d'action qui habilitera le Canada à respecter ses obligations découlant du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

M. Schabas: Votre observation est tout à fait à propos. Dans mes remarques préliminaires sur la mise en œuvre des obligations internationales, j'ai parlé de la voie indirecte, qui passe par les cours. Beaucoup d'avocats canadiens talentueux ont réussi, à des degrés divers, à introduire les questions de droit international devant les cours, malgré l'absence de lois de mise en œuvre concrètes. Pour arriver à leurs fins, ils allèguent qu'une partie de la législation donne effet au traité en question. Ou encore qu'il faut interpréter le traité d'une façon conséquente, ou que la Charte doit être interprétée en conformité avec le traité.

Ces avocats obtiennent souvent gain de cause pour ce qui est des droits civils et politiques, mais leur argumentation bat de l'aile quand il s'agit de droits économiques ou sociaux. Les juges rétorquent que ces droits sont du ressort du Parlement, parce que leur mise en œuvre entraîne des dépenses et la prestation de programmes. La mise en œuvre, dans un régime démocratique, est l'affaire du gouvernement, et non des juges.

Nous pouvons répliquer que, dans certaines affaires, des juges rendent des décisions qui ont des répercussions très larges sur les droits économiques et sociaux. Ce fut le cas notamment de l'arrêt *Eldridge* de la Cour suprême. Dans sa décision, le juge a déclaré que, étant donné la discrimination faite aux sourds en matière d'accès aux traitements médicaux, un certain hôpital de la Colombie-Britannique devait leur fournir des services d'interprétation. Bien entendu, l'arrêt a eu des incidences budgétaires énormes, de l'ordre de millions de dollars.

Les décisions judiciaires peuvent avoir de tels effets. Mais j'abonde dans votre sens: la mise en œuvre des traités, particulièrement ceux qui portent sur des droits appliqués par voie de programmes, les droits économiques, sociaux, culturels ou des minorités, relève essentiellement du Parlement.

Par ailleurs, depuis toujours, la question de la mise en œuvre met en opposition l'administration et le Parlement. C'est pourquoi on parle d'un système dualiste. On n'envisage jamais de confier la surveillance de la mise en œuvre de la législation au Parlement.

legislation is implemented. It is portrayed in the constitutional law books as if Parliament is reluctantly agreeing with obligations that have already been undertaken by the executive.

It does not need to be that way. Parliament could just as easily see its role as that of a watchdog on the government to ensure that all of the treaty obligations are carried out, in the fullest way possible.

There, of course, Parliament can work in a partnership position with the treaty bodies, because the treaty bodies give us a road map that shows where the changes are needed. The treaty bodies set out where the problems exist.

I point out that, in the last few years, Canada has submitted its reports before both the Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Human Rights Committee. Those two bodies deal with the two major covenants. If you compare the concluding observations of both committees, you note that there is much overlap between them. In effect, the human rights committee is nodding favourably and is almost imbued with the economic, social and cultural rights. Conversely, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights is looking to the Human Rights Committee. It is as if there was almost a common message being sent to the Canadian government.

The ideal place for that message is right before Parliament. That is the communication with you about where the existing legislation and where the state practice is falling short.

Senator Finestone: I must say that it is a pleasure to listen to you and to read you. You bring a credit on your Canadian education as you move in the international sphere.

I am interested first in the relevancy of privacy law under international law and the laws in Canada, as we look at Bill C-36. I do not know if you are aware of that bill but it is an anti-terrorism bill that we are presently dealing with. There is a serious concern that an access to information and privacy law would be constrained. That is true in the United States, as well, in recognition of the seriousness of what we are facing since September 11.

The second matter that I am curious about is the Council of Europe's minority rights to which you refer. Where do you see Canada in relation to that, as a unique country with the first Multiculturalism Act in the history of the world? It is a study in evolution in a postmodern society.

The third point I am intrigued about is the question of treaty rights and the monitoring and oversight of treaties.

There is an issue of flagging it so that it would be returned to Parliament, as opposed to, setting up a revision committee. It could be the Human Rights Committee, which I would like to see happen in the Senate, that examines where the problems lay and why we have not had a resolution.

Last, but not least, I read the report that you sent to us on 25 years of public and international law and the Supreme Court

Les manuels de droit constitutionnel décrivent la situation comme si le Parlement était forcé de reconnaître des obligations auxquelles se sont déjà engagés les hauts dirigeants.

Mais rien n'oblige le Parlement à agir ainsi. Il pourrait tout simplement s'instituer comme vigie du gouvernement et contrôler l'exécution de toutes les obligations découlant des traités, dans la mesure du possible.

Bien entendu, le Parlement pourrait collaborer avec les organismes créés en vertu de ces traités, qui sont les mieux placés pour nous indiquer quels changements sont requis. Ils pourraient indiquer au Parlement où se trouvent les problèmes.

J'ai déjà dit que, au cours des dernières années, le Canada avait soumis des comptes rendus au Comité des droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'au Comité des droits de la personne. Ces deux organismes travaillent avec les deux traités les plus importants. Si on compare les observations de conclusion des deux comités, leur similitude est frappante. Le Comité des droits de la personne opine de la tête et traite abondamment des droits économiques, sociaux et culturels. De son côté, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels abonde dans le même sens que le Comité des droits de la personne. Comme si les deux organismes transmettaient un même message au gouvernement canadien.

Dans un monde idéal, c'est devant le Parlement que devrait se retrouver le message. Voilà pour ce qui est de la situation législative et des lacunes dans la procédure de l'État.

Le sénateur Finestone: C'est un véritable plaisir de vous écouter et de vous lire. Votre présence sur la scène internationale donne beaucoup de crédit à votre éducation canadienne.

Tout d'abord, si on examine le projet de loi C-36, je m'interroge sur le traitement des lois relatives au respect de la vie privée dans le droit international et dans les lois canadiennes. Je ne sais pas si vous avez entendu parler du projet de loi sur la lutte au terrorisme, que nous étudions actuellement. Nous nous inquiétons sérieusement au sujet de l'effet d'état sur une loi concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée. Le même problème se pose aux États-Unis depuis les événements tragiques du 11 septembre.

Mon deuxième point porte sur les droits des minorités devant le Conseil européen, auxquels vous avez fait référence. Quelle est la position du Canada à cet égard, compte tenu du fait qu'il est le seul pays au monde à s'être doté d'une loi sur le multiculturalisme? C'est un dossier en constante évolution dans notre ère postmoderne.

Troisièmement, je m'interroge sur les droits conférés par les traités et sur la surveillance de ces traités.

Certains souhaitent qu'on soulève les problèmes pour qu'ils soient signifiés au Parlement, ce qui éviterait de former un comité d'examen. Un comité des droits de la personne, qui pourrait être formé au sein du Sénat, pourrait chercher la source des problèmes et déterminer pourquoi on n'a pas encore trouvé de solution.

Ma dernière question, et non la moindre, concerne le mémoire que vous nous avez soumis au sujet du droit public et international

of Canada. The discipline of international law has been radically transformed in the past 25 years.

We, as Canadians, seem to be influenced greatly by the treaties and the covenants. From everything that you quote in here, I gather that these things are influencing our judges. I was pleasantly surprised that it looked like the evolution of the postmodern society is here in front of us.

You could deal with those in any order.

Mr. Schabas: I made a list of them. I will try to go through quickly the four points that you have raised.

The issue of privacy law is an area where, interestingly enough, the Canadian Constitution falls a little short of the international norms on the subject of privacy. There are important provisions dealing with privacy, for example, in the International Covenant on Civil and Political Rights, to which we are a party. However, when in 1981, when the Charter was being drafted, we left that out of the Charter. The Charter does not correspond, 100 per cent to the International Covenant on Civil and Political Rights. Sometimes the Charter goes a little further, and sometimes it falls a little behind.

In the field of privacy, we do not have a strong enough provision in the Canadian Charter of Rights and Freedoms. We have section 8, which deals with search and seizure. It is through section 8 that the courts have indirectly included the privacy concerns.

I suppose the provisions of anti-terrorist legislation that is being proposed will be examined for the methods of getting information under section 8.

Senator Finestone: They are also mentioned section 7.

Mr. Schabas: Section 7 as well. The jurisprudence has been mainly through section 8.

We fall short in terms of privacy. A good lawyer will be arguing the international law before the courts. A good lawyer would be saying that the courts, in applying the Charter, should consider this international law. International law should be used to broaden out the Charter as much as possible.

Ideally, we should take the provision from the International Covenant on Civil and Political rights. I think it is article 17, and drop it into the charter. Of course, we will not amend the Charter in the next few months, certainly not to deal with the proposed anti-terrorist legislation.

I agree with your point about the European Framework Convention on Minorities. We have some very significant legislation in the Multiculturalism Act. We also have section 27 of the Canadian Charter, dealing with multiculturalism. However, we do not have a provision in the Charter that is as strong as what we have in international law. Article 27, of the International Covenant on Civil and Political Rights, is a more thorough minority rights

et de la Cour suprême du Canada au cours des 25 dernières années. Le domaine du droit international a connu de profonds bouleversements au cours de cette période.

La population canadienne semble subir une forte influence des traités et des pactes. Si je comprends bien les citations dans le mémoire, ces documents influencent beaucoup nos juges. J'ai constaté avec bonheur que nous sommes les témoins directs de l'évolution de la société postmoderne.

Vous pouvez répondre à mes questions dans l'ordre que vous préférez.

M. Schabas: Je les ai prises en note. Je vais tenter de couvrir rapidement les quatre points que vous avez soulevés.

Fait intéressant, dans le domaine du droit relatif au respect de la vie privée, la Constitution canadienne accuse un certain retard par rapport aux normes internationales. Le Canada est partie à d'importantes dispositions concernant le respect de la vie privée, notamment à celles du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Pourtant, au moment de la rédaction de la version provisoire de la Charte en 1981, cette partie a été laissée de côté. La Charte n'est pas totalement alignée sur le Pacte international. Dans certains cas, elle va plus loin, mais elle tire de l'arrière sur d'autres points.

Dans le domaine du respect de la vie privée, la Charte canadienne des droits et libertés manque de fermeté. L'article 8 traite de perquisition et de saisie. C'est au moyen de l'article 8 que les cours ont indirectement intégré les questions relatives au respect de la vie privée.

J'imagine que les dispositions de la loi sur la lutte au terrorisme feront l'objet d'un examen au titre de l'article 8 pour ce qui est des méthodes employées pour obtenir de l'information.

Le sénateur Finestone: Elles sont aussi visées par l'article 7.

M. Schabas: Oui, c'est exact. Mais la jurisprudence s'appuie surtout sur l'article 8.

Nos lois sont insuffisantes en ce qui concerne le respect de la vie privée. Tout bon avocat invoquera le droit international devant les tribunaux. Tout bon avocat affirmera que les tribunaux, pour appliquer la Charte, doivent s'en remettre au droit international. Le droit international doit servir à l'extension de la Charte dans toute la mesure du possible.

Le mieux serait d'intégrer à la Charte la disposition du Pacte international relatif aux droits civils et politiques — l'article 17, je crois — qui porte sur cet aspect. Manifestement, on ne modifiera pas la Charte au cours des prochains mois, et certainement pas pour régler les problèmes soulevés par une loi relative à la lutte au terrorisme.

Je suis d'accord avec vous en ce qui concerne la Convention-cadre européenne sur la protection des minorités. La loi sur le multiculturalisme comporte des dispositions très importantes à cet égard. L'article 27 de la Charte porte aussi sur le multiculturalisme. Cependant, la Charte ne va pas aussi loin que le droit international. L'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques offre une protection beaucoup plus solide aux

protection provision. It has been amplified by a UN General Assembly resolution. There is this European treaty as well.

To a large extent, it would be symbolic if we were to include measures as those in the International Covenant on Civil and Political Rights in our legislation. It would symbolize not only broader extension of minority rights as an international law question, but would also be a marvellous way for Canada to show its friendship with European human rights system and the Council of Europe.

If you heard Mr. Leuprecht, then you have heard much about the European system. He is a specialist on it, having worked for the Council of Europe for most of his career.

The third point was your inquiry on the British technique, which will soon be echoed by Ireland, of the flagging treaty violations. In other words, courts are given the authority to send a message immediately to the federal Parliament. Provincial legislation would be necessary for the legislatures.

However, certainly in the case of incompatibility between international law and a Canadian statute, the court should be charged to flag it to Parliament. A very simple piece of legislation could note that in the case of an incompatibility, the judge should send a message to the Speaker of Parliament, or something like that.

You could see the model. I could get the government documents for you if the researchers were to have any problems with it. There is such reference in the Human Rights Act of the United Kingdom, which was adopted in 1998 or 1989 and which came into force in October of 2000.

You are absolutely right on your final point. Senator Finestone, Canada has been in the forefront on this. The Canadian courts, and that is the subject of my article, have been a marvellous example to courts elsewhere in the world about the use of international law. They set precedents that are now being emulated in South Africa, Israel, throughout Europe, to some extent in Ireland, the United Kingdom, Australia and so forth.

I wish that I could say the same about Parliament as a model. In a sense, the enthusiasm of the courts has picked up for the weakness in the dualist system, and the failure of Parliament to fully implement the human rights obligations of Canada.

The courts have tried to fill some of the gaps. They have done it in an admirable way, but they have not done it entirely.

Senator Finestone: Thank you for reaffirming the concerns of parliamentarians, which have become much more vocal, about the role of legislature and Parliament vis-à-vis the executive. You will see this manifested in WTO, IMF, World Bank and certainly at the United Nations. I am sorry that it has to be the courts, but I am glad somebody is doing it.

minorités, notamment depuis l'adoption d'une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU visant à l'étendre. Par ailleurs, un traité européen aborde aussi la question.

Dans une large mesure, le Canada poserait un geste symbolique en intégrant dans sa législation des mesures inspirées du Pacte international. Le geste serait symbolique non seulement parce qu'il donnerait une reconnaissance plus large des droits des minorités sur la scène internationale, mais encore il donnerait une merveilleuse occasion à notre pays de montrer son adhésion au système européen en matière des droits de la personne et au Conseil européen.

Si vous avez entendu M. Leuprecht, vous en savez déjà beaucoup au sujet du système européen. C'est une éminence dans le domaine puisqu'il a travaillé pour le Conseil européen durant la majeure partie de sa carrière.

Votre troisième question concerne la technique britannique, qui sera bientôt adoptée en Irlande, relativement au signalement en cas de non-respect d'un traité. Autrement dit, les tribunaux sont habilités à transmettre sur-le-champ un avis à cet égard au Parlement fédéral. La législation provinciale sera invoquée pour ce qui est des assemblées législatives.

La cour devrait signaler au Parlement toute incompatibilité entre le droit canadien et le droit international. Un texte législatif très simple pourrait énoncer que, en cas d'incompatibilité, le juge doit en aviser le président de la Chambre des communes, ou quelque chose du genre.

Vous pouvez imaginer un modèle. Je pourrai obtenir les documents pertinents des gouvernements si vos attachés de recherche ont de la difficulté à les trouver. Je sais que la loi sur les droits de la personne du Royaume-Uni, adoptée en 1998 ou 1999 et entrée en vigueur en octobre 2000, y fait référence, mais ce n'est pas la seule sûrement.

Enfin, vous avez tout à fait raison sur le dernier point sénateur. Le Canada est à l'avant-garde sur cette question. Les cours canadiennes, c'est le sujet de mon article, ont donné un exemple extraordinaire aux cours du monde entier en ce qui concerne l'application du droit international. Elles ont établi des précédents qui ont inspiré l'Afrique du Sud, Israël, les pays européens et, dans une certaine mesure, l'Irlande, le Royaume-Uni, l'Australie et d'autres pays.

J'aimerais pouvoir en dire autant du modèle présenté par notre Parlement. Dans un sens, l'enthousiasme des cours a quelque peu racheté les lacunes du système dualiste et l'incapacité du Parlement à assurer la mise en œuvre pleine et entière des obligations du Canada en matière de droits de la personne.

Les cours ont tenté de combler quelques lacunes. Les résultats sont remarquables, mais il reste beaucoup à faire.

Le sénateur Finestone: Merci de confirmer les préoccupations des parlementaires, qui se font de moins en moins discrets sur la question des rôles réservés à l'Assemblée législative et Parlement devant l'administration. Vous entendrez leurs revendications devant l'OMC, le FMI, la Banque mondiale, et certainement devant les Nations Unies. Je suis désolée que les cours aient ce rôle, mais je me réjouis que ce soit fait.

The Chairman: I wanted to go back to Senator Beaudoin's comments. You might give some consideration to contacting us in written form or otherwise.

The point is not to take away the power from the executive to enact the enabling legislation or to hold the discretion. The dilemma has been that, in our system, we say we are in total compliance when we ratify, because we will do the things we need to do locally, but we have to do something to put them in place. We often fault the United States for not ratifying.

However, ratification of itself makes it national law. Consequently, it is because of judicial interpretations and because of the perceptions in society, that it is not only to have Parliament have some role in scrutiny, but it is to look at new ways and means that the executive could give effect to international obligations. Simply saying that our standards are higher than the international instruments, which we have often said, is not worthy of Canada.

We have also found that changes are made in our law stating this is sufficient. Courts rule later, and human rights treaty bodies rule later, that it was not sufficient. It puts Canada into disrepute through this backroom analysis. Our committee would like to look at ways to encourage the executive to take a fresh look at how to approach Parliament and the national law, and, therefore, be accountable to the citizens in the full implementation of the international treaties. That is what we are getting at, along with some parliamentary scrutiny.

Mr. Schabas: As an academic studying these questions in Canada, I was always frustrated by the difficulty in obtaining information about the status of unratified treaties and about the attitudes towards the ratified treaties. All of this should be a much more transparent. Some years ago — and I think it has improved slightly — I was frustrated trying to get information about the complaints made against Canada before the Human Rights Committee. These were kept top secret by Canadian officials. Requests made through the Access to Information Act were fought quite aggressively by people in government as being not appropriate or that the materials should not be rendered public. It was a curious situation where one would have a court case that could work its way up to the Supreme Court, and when it was at that final step before a treaty body, it was impossible to get any information, or even an acknowledgment that the cases are there. If I were to phone the Department of Foreign Affairs to ask for a list of all the cases pending against Canada before the Human Rights Committee and the Committee Against Torture, I would get a polite response, but I do not think I would learn anything. There must be more transparency.

I agree as well that the duty, ultimately, is to put this back as a responsibility to the people of Canada, because these rights and international obligations, as well as whatever reflection they have in Canadian law, are rights that belong to Canadians. Whether they are rights that are created by an act of Parliament, are made

La présidente: J'aimerais revenir sur les commentaires du sénateur Beaudoin. Peut-être pourriez-vous nous répondre par écrit ou autrement.

Il ne s'agit pas de priver l'administration de son pouvoir d'adoption d'une loi de mise en œuvre ou de son pouvoir discrétionnaire. Le dilemme est le suivant: dans notre système, la ratification d'un instrument suppose une conformité totale parce que tout sera fait à l'échelon local pour qu'il en soit ainsi. Cependant, tout n'est pas réglé pour autant. Nous accusons souvent les États-Unis de ne pas ratifier des traités.

Cependant, par essence, la ratification d'un texte lui donne un statut de loi nationale. Par conséquent, selon l'interprétation judiciaire et les perceptions de la société, il ne s'agit pas uniquement de confier une partie de la surveillance au Parlement: il faut donner à l'administration des moyens nouveaux de donner effet aux obligations internationales. Il n'est pas digne de notre pays de se contenter de dire que nos standards étant plus élevés que ceux des instruments internationaux, le tour est joué.

On a aussi prétendu que le simple fait de modifier une loi suffisait. Par après, les cours et les organismes créés en vertu des traités sur les droits de la personne tranchent à l'effet contraire. Ces contradictions jettent du discrédit sur le Canada derrière les portes closes. Notre comité aimerait étudier des moyens pour inciter les autorités exécutives à envisager d'une nouvelle façon leurs relations avec le Parlement et le droit international et, partant, à rendre des comptes aux citoyens en vue d'une mise en œuvre pleine et entière des traités internationaux. C'est notre objectif, outre un examen de l'appareil parlementaire.

M. Schabas: Quand j'étais professeur d'université au Canada, j'étais toujours furieux de constater à quel point il était difficile d'obtenir de l'information sur l'état des traités non ratifiés et sur les points de vue à l'égard des traités ratifiés. Toutes les délibérations devraient se dérouler dans la transparence. Voilà quelques années — je crois qu'il y a eu une certaine amélioration depuis — j'ai tenté en vain d'obtenir de l'information sur les plaintes déposées contre le Canada devant le Comité des droits de la personne. Les hauts fonctionnaires gardaient le plus grand secret à cet égard. Des gens du gouvernement ont contesté avec quelque peu d'agressivité des requêtes déposées au titre de la Loi sur l'accès à l'information, qui remettaient en cause leur pertinence ou la divulgation publique. La situation était assez singulière: même si une affaire avait été instruite par la Cour suprême, il devenait tout à coup impossible d'obtenir de l'information quand elle en était à la dernière étape devant un organisme créé en vertu d'un traité. On refusait même de nous dire si l'organisme en question avait été saisi de l'affaire. Si j'appelais le ministère des Affaires étrangères pour obtenir la liste des affaires mettant le Canada en cause devant le Comité des droits de la personne et le Comité sur la torture, je savais qu'on me donnerait une réponse polie, mais aucune information intéressante. Il faut rendre les mécanismes plus transparents.

Je suis d'accord aussi quand vous dites que notre devoir, en bout de ligne, est de redonner cette responsabilité au peuple canadien. Ces droits et ces obligations internationales, de même que leurs incidences sur le droit canadien, appartiennent aux Canadiens. Qu'ils découlent d'une loi du Parlement, de l'arrêté

by a judge, or are the result of the ratification of a treaty, they belong to every person in Canada.

We have to ensure that no one in Canada is denied the protection of those rights because of a loophole. Too often people find themselves in court, and they believe that they have a certain right as outlined in an international treaty, yet they do not feel that they get justice. They do not know what to do to get this right respected. The answer, too often, is, that they have to understand this complicated dualist system of Canadian law. I think that the people of Canada deserve better.

The Chairman: We have run out of time, unfortunately. Your time with us has been well placed, and we hope that we can continue this dialogue as we do our study. Thank you for your time and your very thoughtful answers.

Mr. Schabas: Thank you.

The Chairman: We will continue with our next panel.

[Translation]

Mr. François Crépeau, Faculty of Law, University of Montreal, Canadian Human Rights Foundation: Madam Chair, we thank you for the opportunity we are given to speak with you this afternoon. I am one of the Foundation's Vice-Presidents. Allow me to introduce El Obaid Ahmed El Obaid, who is also Vice-President, as well as Ms. Ruth Selwyn, Executive Director.

[English]

In the short time that is allotted to us, I would like to briefly describe our organization and share with you our perspectives on international human rights education, which is based on our 34 years of experience working on human rights education in Canada and abroad. I will share some observations about Canada's role in promoting and protecting international human rights standards, emphasizing, in particular, the crucial roles that NGOs and other civil society actors play in promoting awareness, providing support to victims, and holding governments accountable.

The cornerstone of our activities is an annual international human rights training program, now in its twenty-second year. This three-week program, delivered in Montreal, brings together over 110 human rights activists from over 50 countries to develop the knowledge and skills they need to strengthen the effectiveness of their work.

Our evaluations of the program reveal that the program is indeed having an impact. This week, NGOs in Niger will be delivering a training session in Niamey for local NGOs based on the content and methodology of our summer program. Participants from South Asia have formed an electronic network and are continuing to share information and experiences. In Belarus, our

d'un juge ou d'un traité ratifié, ces droits appartiennent à chacun des habitants du Canada.

Personne dans ce pays ne doit être privé de la protection de ses droits en raison d'une faille dans le système. Trop souvent, des gens se retrouvent en cour pour défendre un droit qui est reconnu par un traité international, mais ils n'ont pas le sentiment d'un traitement équitable. Ils ne savent pas comment faire respecter ce droit. On leur demande de comprendre la dualité du système fort complexe qui régit le droit canadien. À mon avis, les Canadiens méritent mieux.

La présidente: Nous arrivons à la fin du temps alloué, malheureusement. Vous avez très bien rempli chaque minute passée avec nous. J'espère que nous pourrions poursuivre le dialogue tout au long de notre étude. Merci de nous avoir consacré votre temps et d'avoir si bien répondu à nos questions.

M. Schabas: Merci.

La présidente: Nous allons poursuivre avec nos prochains témoins.

[Français]

M. François Crépeau, faculté de droit, Université de Montréal, Fondation canadienne des droits de la personne: Madame la présidente, nous vous remercions de la chance qui nous est donnée de vous parler cet après-midi. Je suis une des vice-présidents de la Fondation. Je vous présente El Obaid Ahmed El Obaid, qui est également vice-président, ainsi que Mme Ruth Selwyn, directrice exécutive.

[Traduction]

Malgré le peu de temps dont je dispose, j'aimerais décrire brièvement notre organisme et vous faire part de nos points de vue sur l'éducation en matière de droits de la personne à l'échelon international, inspirés de 34 années d'expérience, tant au Canada qu'à l'étranger. Je vous communiquerai quelques observations sur le rôle qu'a joué le Canada dans la défense et la protection des normes internationales en matière de droits de la personne. Plus particulièrement, je me concentrerai sur les rôles primordiaux que jouent les ONG et d'autres parties intéressées de la société civile dans la sensibilisation, le soutien aux victimes et la responsabilisation des gouvernements.

Le gros de nos activités se concentre sur un programme de formation sur les droits de la personne à l'échelon international, que nous offrons toutes les années depuis 22 ans maintenant. Ce programme, d'une durée de trois semaines, se déroule à Montréal. Il attire environ 110 activistes du domaine des droits de la personne, qui sont originaires de plus de 50 pays. Ils viennent chez nous pour approfondir leurs connaissances et leurs compétences, en vue de rendre leur travail plus efficace.

Selon les évaluations qui suivent le programme, les résultats sont positifs. Cette semaine, des ONG du Niger offriront à Niamey une session de formation à l'intention d'ONG locales, articulée autour du contenu et de la méthodologie de notre programme estival. Des participants de l'Asie méridionale ont créé un réseau électronique pour se transmettre de l'information et

partner is working with the ministry of education to develop a teacher-training program.

This summer program has also helped to form lasting personal and professional relationships. We often hear stories of alumni who have stayed in touch with classmates for many years after the program.

In addition to the activities initiated by former participants themselves, we have also initiated our own projects with former participants from French-speaking Africa and Southeast Asia, as well as central and eastern Europe and central Asia. In the past year, we have delivered programs in Kazakhstan, Turkmenistan, Uzbekistan, Mali, Morocco, Indonesia and the Philippines.

The foundation's regional programs currently focus on reinforcing the work of our partners in the following areas: training for NGO trainers, human rights education in the school system, training in human rights advocacy and monitoring in Indonesia, promotion of human rights of women and girls, legal protection of women migrant workers, creating and strengthening independent national human rights institutions, and human rights and the internet. These human rights education programs have been highly evaluated, *inter alia*, by CIDA.

The foundation's success in recent years owes much to our ability to build and sustain effective partnerships with individual and organizations that share our interests in human rights education. Our partners around the world include non-governmental organizations, national human rights institutions, international organizations and, in some cases, government officials.

The foundation would not be able to undertake its programs without these partners. Our partners are involved in almost all steps of our programming. Their specific roles may vary depending on the capacity of the organization and the context of the program.

Many of our strongest partnerships have their origins in our annual training program in Montreal. It is during our annual summer training course that many NGOs first have a chance to get to know us and we begin to learn about their organizations and issues. The opportunity to spend three weeks together also facilitates the emergence of the personal relationships that play a crucial role later on.

To have a meaningful impact, our programs must respond to clearly defined needs and be targeted at an appropriate audience. Working closely with local partners is essential in defining specific objectives, stakeholders, and the expected results.

In our most successful programs, our partners are actively engaged in designing activities and in the delivery of training workshops. Their input is required in curriculum development,

échanger sur leurs expériences. Au Bélarus, notre partenaire travaille avec le ministère de l'Éducation à l'élaboration d'un programme de formation des formateurs.

Ce programme d'été est aussi le lieu privilégié pour établir des relations personnelles et professionnelles durables. Souvent, des anciens nous rappellent qu'ils sont restés en contact avec d'autres participants longtemps après avoir suivi le programme.

Par ailleurs, nous avons nous-mêmes initié des projets en collaboration avec d'anciens participants de l'Afrique francophone et de l'Asie méridionale, du centre et de l'est de l'Europe, de même que de l'Asie centrale. L'année dernière, nous avons animé des programmes au Kazakhstan, au Turkménistan, en Ouzbékistan, au Mali, au Maroc, en Indonésie et aux Philippines.

Actuellement, les programmes régionaux de la Fondation visent à soutenir le travail de nos partenaires dans les domaines suivants: la formation des formateurs des ONG; la sensibilisation en matière de droits de la personne dans le système scolaire; la formation sur la défense des droits de la personne et la surveillance en Indonésie; la défense des droits des femmes et des enfants; la protection juridique des travailleuses migrantes; la création et le renforcement d'institutions nationales indépendantes de défense des droits de la personne, et la création de sites Web sur les droits de la personne. Ces programmes d'éducation en matière de droits de la personne ont reçu une évaluation très favorable, notamment, de la part de l'ACDI.

Le succès récent de la Fondation est grandement attribuable à notre capacité à nouer et à maintenir des partenariats efficaces avec des personnes et des organismes qui partagent notre intérêt pour l'éducation dans le domaine des droits de la personne. Nos partenaires sont des organismes non gouvernementaux du monde entier, des institutions nationales du domaine des droits de la personne, des organismes internationaux et, dans certains cas, des hauts fonctionnaires.

La Fondation ne saurait agir sans l'aide de ses partenaires, qui collaborent à la majorité des étapes de la programmation. Les rôles particuliers peuvent varier selon la capacité de l'organisme en cause et le contexte dans lequel le programme est donné.

Nombre de nos partenariats les plus solides sont nés à la faveur du programme de formation annuel, tenu à Montréal. Ce cours estival donne l'occasion à beaucoup d'ONG d'apprendre à nous connaître, d'une part et, d'autre part, de nous informer sur les organismes qui leur sont liés et sur leurs dossiers. Ces trois semaines passées ensemble représentent un creuset extraordinaire pour la création de relations personnelles dont l'importance à long terme peut être capitale.

Pour porter fruit, nos programmes doivent être conçus selon des besoins clairement définis et s'adresser à une audience ciblée qui saura les recevoir. La collaboration étroite avec des partenaires locaux est essentielle parce qu'elle nous permet de définir les objectifs avec précision, de connaître les parties intéressées et les résultats attendus.

Les programmes les plus profitables mettent à contribution des partenaires qui se sont engagés pleinement dans l'élaboration des activités et dans la prestation des ateliers de formation. Ils

logistical preparation, facilitation, evaluation and follow-up. It is this engagement in every step of the process that equips them to better undertake programs on their own.

Our partners also have expectations from us. They look to the foundation for our expertise in program development, human rights education, content, and instructional design, our capacity to mobilize financial and human resources to address these issues, and our empathy and solidarity.

In our experience, building and sustaining partnerships is a long-term process that requires commitment and energy. Successful partnerships are built around a common vision, equality, mutual respect, and strong personal relationships. It takes time for partners to trust each other and to develop comfortable ways of working together.

We believe these principles apply equally to NGOs and governments when they engage in human rights activities.

The twentieth century was characterized by social, political and economic upheaval around the world. During the latter half of the century, significant progress was made in defining and promoting international human rights standards. The tremendous growth of the global economy created new opportunities for many, but these benefits were not shared equally. Intra-state conflicts, endemic poverty and associated human rights violations were all too common.

The tremendous hope of human rights activists that greeted the end of the Cold War has been replaced with the knowledge that the full realization of human rights is a long-term process that will require great effort, constant vigilance and the investment of adequate resources.

One cause for optimism, witnessed during the past decade, is the tremendous growth in the capacity of civil society to influence public policy and raise public awareness regarding human rights and governance issues. The work of human rights NGOs, in particular, has helped legitimize the human rights discourse and has expanded the general public's understanding of human rights. It was largely the work of NGOs that led to greater recognition that women's rights are human rights.

The work of NGOs at the Vienna World Conference on Human Rights in 1993 reaffirmed the indivisibility and interdependence of human rights and has led to new strategies to promote economic, social and cultural rights.

apportent une contribution inestimable aux étapes de la conception des programmes de cours, de la préparation logistique, de l'animation, de l'évaluation et du suivi. Cet engagement à toutes les étapes du processus renforce leurs compétences en vue de la prestation de programmes de leur cru.

Nos partenaires entretiennent aussi des attentes à notre égard. Ils comptent sur l'expertise de Fondation pour l'élaboration de programmes, la sensibilisation aux droits de la personne, l'élaboration de contenus et la démarche pédagogique, de même que la capacité à mobiliser des ressources financières et humaines suffisantes pour mener à bien toutes ces entreprises. Ils comptent aussi sur notre empathie et notre solidarité.

Notre expérience nous a appris que la création de partenariats participait d'un long processus fondé sur le dévouement et l'énergie. Les partenariats les plus fructueux reposent sur une vision commune, l'équité, le respect mutuel et de solides relations interpersonnelles. Il faut du temps avant que les partenaires ne s'accordent leur confiance mutuelle et qu'ils trouvent des façons de travailler qui conviennent à tous.

À notre avis, ces principes s'appliquent autant aux ONG qu'aux gouvernements quand ils s'engagent dans des activités qui touchent le domaine des droits de la personne.

Le XX^e siècle a été marqué par des bouleversements d'ordre social, politique et économique à l'échelle planétaire. Durant la dernière moitié du siècle, on a beaucoup progressé dans la définition et la défense des normes internationales en matière de droits de la personne. La croissance spectaculaire de l'économie mondiale s'est traduite par des possibilités nouvelles pour beaucoup d'entre nous, mais le partage de ces nouvelles possibilités n'a pas été équitable. Malheureusement, il en a trop souvent résulté des conflits entre les États, des bassins de pauvreté endémique et des infractions nombreuses aux droits de la personne.

L'espoir immense qui animait les activistes du domaine des droits de la personne à la fin de la guerre froide a fait place à une dure réalité: il faudra attendre longtemps encore avant d'atteindre la pleine reconnaissance des droits des humains, et le processus demandera beaucoup d'efforts, une vigilance de tous les instants et l'investissement de ressources suffisantes.

Au cours de la dernière décennie, nous avons pu constater avec optimisme une incroyable croissance de la capacité des sociétés civiles à influencer les politiques gouvernementales et à sensibiliser le public aux enjeux des droits de la personne et de la gouvernance. Le travail des ONG qui s'intéressent aux droits de la personne, notamment, a contribué à la légitimation du discours sur la question et à une plus grande compréhension de la question au sein de la population. Il faut leur attribuer en grande partie la reconnaissance nouvelle du fait que les droits des femmes étaient aussi des droits humains.

Le travail des ONG lors de la Conférence mondiale sur les droits de la personne, tenue à Vienne en 1993, a permis de confirmer le caractère inséparable et interdépendant de tous les droits de la personne. Il en a résulté de nouvelles stratégies de défense des droits économiques, sociaux et culturels.

Despite the efforts of the United Nations and civil society, civil conflicts due to nationalism and sectarianism remain too common. At our annual human rights training program, our partners from the former Yugoslavia, East Timor, Rwanda and Sierra Leone have brought into sharp focus how ethnic, economic, religious and political tensions can destroy societies and cause untold suffering.

Through our human rights education programs, we have been strengthening the capacity of our NGO partners to engage in conflict prevention and resolution, and for the work required to rebuild nation states after a conflict.

The experience of the past decade has confirmed the limitations of a human rights agenda that focuses only on civil and political rights. Despite massive efforts, poverty remains a fact of life for large segments of the world's population. While economic globalization has brought benefits for many, many have also suffered. The income gap between the richest and poorest in our societies has increased dramatically. As a result of the prescriptions of the World Bank, IMF and World Trade Organizations, many countries have had no choice but to adopt policies that increase unemployment and reduce the quality and access to public services such as education and health.

Increasingly, the participants in our programs are concerned about the impact of globalization on human rights. In India and South Africa, our partners are working to demonstrate that the components of the rights to food and housing can be enforced by the courts. We need to support these efforts to develop the links between human rights and sustainable development.

Our education activities provide a forum for participants to debate ideas and explore new strategies. Through our recent work with NGOs and national human rights institutions, in the area of economic, social and cultural rights, we have explored the need to include a human rights analysis with economic development plans and trade policies. As a result of this workshop, the Philippines Commission on Human Rights is now developing a joint program with the UNDP and Filipino NGOs.

Our NGO partners have also strengthened their capacity to engage governments and international organizations in the promotion of a human rights agenda. We are proud to have been part of this kind of process and to have worked with many outstanding activists who have contributed their ideas and energy, often under difficult circumstances.

For example, in Thailand we worked closely with local NGOs supporting their successful campaign to create an independent national human rights commission. As a result of NGO work,

En dépit des efforts des Nations Unies et de la société civile, beaucoup trop de conflits civils éclatent qui mettent en cause des revendications nationalistes et sectaires. Pendant le programme de formation annuel sur les droits de la personne, nos partenaires de l'ex-Yougoslavie, du Timor-Oriental, du Rwanda et de la Sierra Leone ont démontré avec acuité à quel point les tensions ethniques, économiques, religieuses et politiques pouvaient détruire une société et entraîner des souffrances inouïes.

À l'intérieur de nos programmes de sensibilisation sur les droits de la personne, nous renforçons la capacité d'action des ONG partenaires en vue de la prévention et de la résolution des conflits, de même que leur capacité à contribuer à la reconstruction des États après un conflit.

L'expérience acquise au cours de la dernière décennie nous a démontré les limites d'un programme centré uniquement sur les droits civiques et politiques. En dépit de tous les efforts déployés, la pauvreté demeure la triste réalité de larges pans de la population mondiale. Si beaucoup ont tiré profit de la mondialisation des marchés, d'autres en ont énormément souffert. Le gouffre entre les revenus des pauvres et des riches dans nos sociétés s'est cruellement accru. Sous l'étau des diktats de la Banque mondiale, du FMI et de l'Organisation mondiale du commerce, beaucoup de pays n'ont pas eu le choix d'adopter des politiques qui accentuent le chômage et réduisent la qualité des services publics et l'accès, notamment dans les secteurs de l'éducation et de la santé.

De plus en plus, les participants à nos programmes s'inquiètent de l'impact de la mondialisation sur les droits de la personne. En Inde et en Afrique du Sud, nos partenaires s'efforcent de démontrer le rôle que peuvent jouer les cours dans la défense de droits comme l'alimentation et le logement. Il faut appuyer ces efforts pour construire les liens nécessaires entre les droits de la personne et le développement durable.

Nos activités éducatives donnent aux participants une tribune idéale pour confronter leurs idées et étudier de nouvelles stratégies. Dans le cadre de travaux récents effectués en collaboration avec des ONG et des institutions nationales de défense des droits de la personne, dans les domaines économique, social et culturel, nous avons exploré la nécessité d'intégrer des considérations afférentes aux droits de la personne dans tous les plans de développement économique et dans les politiques commerciales. Dans la foulée de cet atelier, la commission des droits de la personne des Philippines travaille actuellement à la conception d'un programme conjoint avec le PNUD et des ONG philippines.

Les ONG partenaires ont aussi amélioré leur capacité à obtenir la participation des gouvernements et des organismes internationaux aux programmes de défense des droits de la personne. Nous nous réjouissons d'avoir prêté main forte à ce type d'entreprise et d'avoir collaboré avec nombre d'activistes d'envergure qui nous ont gratifiés de leurs idées et de leur énergie, souvent dans des circonstances difficiles.

En Thaïlande, par exemple, nous avons travaillé en étroite collaboration avec des ONG locaux pour soutenir une campagne qui a mené à la création d'une commission nationale indépendante

many countries have achieved progress toward establishing more democratic forms of governance, including parliament, the judiciary, and establishing independent and effective national human rights institutions.

However, strengthening institutions is not enough. No matter how much effort is put into parliaments, the judiciary and human rights institutions, these energies will be for naught unless a similar effort is put into the emergence of a vibrant civil society capable of mobilizing the public to protect their own interests.

Mr. El Obaid Ahmed El Obaid, Faculty of Law, McGill University, Canadian Human Rights Foundation: My role is to highlight some of the policy issues that reflect our view at the foundation. The first and foremost issue is our response to the events of September 11 and their aftermath.

We feel that the impact of the events of September 11 and the subsequent reaction of the United States, Canada and other countries could make it even more difficult or complicated to respond to existing human rights challenges. We must work to ensure that international human rights standards that were developed after approximately 50 years of negotiation do not become a casualty of the new war on terrorism.

We are concerned about the impact of the situation and what effect that might have on the work of our partners in such countries as Uzbekistan and Indonesia. In Indonesia, we have a fairly substantial project that will last for three years, however, the events of September 11 and their aftermath jeopardize many activities in such countries.

Even in Cambodia, human rights NGOs are reporting that the government is using the war on terrorism as a pretext to crack down on political opposition and NGOs. Last Thursday and Friday, we were responding a threat to one of the leading human rights activists in Cambodia. A judge issued a threat following an intervention in a case of child abuse.

We are also concerned about the need to protect tolerance and civil liberties within Canada. Next week, the Canadian Human Rights Foundation will be organizing a round-table discussion in collaboration with the University of Montreal and McGill. That round table discussion is entitled, "Terrorism and Resisting War: Does Human Rights Education Matter?" I am happy to report that Senator Wilson will be one of the key speakers at that particular forum.

We are also planning similar initiatives, which are taking place around the country and the world, to encourage dialogue and generate new solutions. We believe that most of these initiatives deserve to be supported and heard. In many ways, the attack on the World Trade Center has brought home the implications of living in a globalized world. Even if we wanted to, Canadians cannot live in isolation. We have seen in a concrete way that

des droits de la personne. Inspirés par cette réussite, beaucoup d'autres pays ont fait des progrès vers l'établissement de mécanismes de gouvernance plus démocratiques, y compris au sein des parlements et des magistratures, et vers l'établissement d'institutions nationales efficaces de défense des droits de la personne.

Cependant, le renforcement des institutions ne suffit pas. Nonobstant l'ampleur des efforts consentis dans les institutions parlementaires, judiciaires et de défense des droits de la personne, ils resteront vains si on ne déploie pas la même énergie pour créer une société civile vivante, capable de mobiliser le public pour qu'il réalise l'importance de protéger ses propres intérêts.

M. El Obaid Ahmed El Obaid, faculté de droit, Université McGill, Fondation canadienne des droits de la personne: Mon exposé mettra en lumière quelques-unes des questions stratégiques qui témoignent du point de vue de la Fondation. Actuellement, notre dossier principal, et de loin, concerne notre réaction aux événements du 11 septembre et à leurs retombées.

À notre avis, les événements du 11 septembre et les réactions des États-Unis, du Canada et d'autres pays à cet égard risquent de complexifier d'un cran l'intervention en matière de droits de la personne. Nous devons faire tout notre possible pour que les normes relatives aux droits de la personne, gagnées à l'arraché après quelque 50 années de négociations, ne meurent au champ d'honneur de la lutte au terrorisme.

Nous nous inquiétons des retombées des événements et des effets sur le travail de nos partenaires dans des pays comme l'Ouzbékistan et l'Indonésie. Pour donner un exemple, nous avons mis sur pied un projet indonésien de bonne envergure qui doit s'étendre sur trois années, mais les événements du 11 septembre et leurs retombées le mettent en péril.

Au Cambodge, les ONG de défense des droits de la personne rapportent que leur gouvernement se sert de la lutte au terrorisme pour justifier des mesures sévères contre toute opposition politique et les ONG. Jeudi et vendredi derniers, nous avons défendu l'un des activistes les plus en vue dans le domaine des droits de la personne au Cambodge. Un juge a émis des menaces contre lui après une intervention dans une affaire de violence contre un enfant.

À l'intérieur de nos frontières, il faudra lutter pour assurer la tolérance et la protection des libertés civiles. La semaine prochaine, la Fondation canadienne des droits de la personne animera une table ronde en collaboration avec l'Université de Montréal et l'Université McGill. Le thème de la discussion sera «Le terrorisme et la guerre de résistance: le rôle de la sensibilisation aux droits de la personne». Je vous annonce avec plaisir que le sénateur Wilson fera partie des principaux conférenciers.

Nous avons prévu des activités similaires partout au pays et dans le monde, afin d'encourager le dialogue et la recherche de solutions novatrices. Nous estimons que, pour la plupart, ces activités ont besoin d'appui et de publicité. À maints égards, l'attaque des tours du World Trade Center nous force à voir dans leur pleine mesure les conséquences de la mondialisation. Même s'ils le voulaient, les Canadiens ne peuvent plus vivre en marge.

conflicts around the world can affect all of us. We must also recognize that our own actions can impact on others.

If there is a ray of hope from the recent tragic events, it could be that Canadians will develop an increased awareness of the complexities of the world and the importance of protecting human rights.

Our experience has proven that success in promoting human rights values depends to a large extent on the knowledge, the skills and the determination of human rights activists in the non-governmental sector.

We see Canada's role in sharing experiences, resources and expertise. Traditionally, Canada has been viewed as a positive player in advancing human rights. Joan Humphrey, a law professor at McGill and one of the founders of the foundation, played an important part in drafting the Universal Declaration of Human Rights. The Canadian government and NGOs have taken the lead in campaigns to end apartheid, to establish the International Criminal Court, to ban land mines and to promote human rights in countries around the world.

On more than one occasion, our international partners have told us that they appreciate working with Canadians, and value in particular the approach of the Canadian Human Rights Foundation, with a view to partnerships. However, if we are to be honest, we must also admit that Canada's record is not always positive. Our government has been accused of shying away from criticizing the human rights record of some countries if trading relations could be affected. Investment by Canadian corporations, such as Talisman's oil and gas exploration in the Sudan, provide a source of much needed hard currency for some repressive regimes.

Our NGO partners in Kyrgyzstan and in the Philippines have expressed concerns to us about Canadian mining corporations, such as Cameco at Kumtor goldmine and Placer Dome in the Philippines. These companies are responsible for toxic waste spills, which result in environmental damage and problems for local communities. Occasionally, our overseas partners also question the role that the Canadian government plays within multilateral financial and trade institutions.

While our partners recognize Canada's many successes in the area of human rights, they are also aware of our shortcomings in the areas of Aboriginal human rights and the protection and promotion of economic, social and cultural rights. As we promote human rights in the international arena, we must remain mindful of the ongoing need to enhance human rights protection at home.

Under these circumstances, human rights organizations in developing countries, and countries in transition, look to Canada for solidarity and assistance. With Canada's rich tradition of democracy and support for human rights at home and abroad,

La réalité nous rattrape et nous réalisons qu'il n'est plus possible de rester indifférents aux conflits qui font rage ailleurs sur la planète. Nous devons aussi reconnaître les conséquences de nos actions pour les autres.

Il nous reste un rayon d'espoir après ces événements tragiques: peut-être inciteront-ils les Canadiens à s'éveiller aux complexités de notre monde et à l'importance de protéger les droits de la personne.

Avec l'expérience, on a appris que la défense des valeurs inhérentes au domaine des droits de la personne était inutile si on ne pouvait compter sur la connaissance, les compétences et la détermination des activistes du secteur non gouvernemental.

Selon nous, le rôle du Canada est de partager ses expériences, ses ressources et ses compétences. Historiquement, on a reconnu au Canada une grande capacité à faire avancer la cause des droits de la personne. Joan Humphrey, professeure de droit à McGill et membre fondatrice de la Fondation, a joué un rôle clé dans la rédaction du projet de Déclaration universelle des droits de l'homme. Le gouvernement canadien et certains ONG ont mené des campagnes pour l'abolition du régime de l'apartheid, la création de la Cour pénale internationale, l'interdiction des mines terrestres et la défense des droits de la personne dans divers pays.

À plus d'une reprise, nos partenaires internationaux nous ont dit à quel point ils appréciaient leur collaboration avec des Canadiens, en soulignant particulièrement leur adhésion aux méthodes de notre Fondation, axées sur les partenariats. Mais en toute honnêteté, nous devons admettre que la fiche du Canada n'est pas impeccable. On a accusé notre gouvernement de se défilier et de fermer les yeux sur le traitement accordé aux droits de la personne dans certains pays, pour ne pas mettre en péril ses relations commerciales. Les investissements de certaines sociétés canadiennes, dont la société d'exploration gazière et pétrolière Talisman au Soudan, représentent une source de liquidités inestimable pour certains régimes répressifs.

Nos ONG partenaires du Kirghizistan et des Philippines nous ont fait part de leurs inquiétudes au sujet de sociétés minières canadiennes, dont Cameco, qui exploite une mine d'or à Kumtor et Placer Dome, aux Philippines. Ces sociétés déversent des déchets toxiques dommageables pour l'environnement et pour les collectivités environnantes. À l'occasion, nos partenaires étrangers s'interrogent sur le rôle du gouvernement canadien à l'intérieur d'institutions financières et commerciales multilatérales.

Si nos partenaires reconnaissent les nombreuses contributions du Canada dans le domaine des droits de la personne, ils connaissent aussi nos lacunes en ce qui concerne les droits des Autochtones et la protection et la défense des droits économiques, sociaux et culturels. Nos activités de défense des droits de la personne à l'échelon international ne doivent jamais se dérouler au détriment de notre responsabilité concernant l'amélioration des mécanismes nationaux.

Par les temps qui courent, les organisations de défense des droits de la personne des pays en développement et en transition comptent sur la solidarité et l'aide du Canada. Notre pays peut s'enorgueillir d'une riche tradition au chapitre de la démocratie et

there is it no doubt that this country has much more to offer than trade and investment.

The Canadian Human Rights Foundation believes that Canada needs to continue to improve its efforts to engage in the process of strengthening international human rights standards and to provide support for organizations seeking to implement these standards in their own countries.

Having said this, we also recognize that there is no quick fix for the human rights problems of the world. In our view, building a human rights culture is a long-term process. Canada has an important role to play, but we can only be effective if we are willing to increase our involvement and commit to a long-term engagement.

To maximize Canada's international position, Canada should make effective use of its bilateral and multilateral relations to express its concern about human rights violations. Canada's membership in the UN, the OSCE, the Commonwealth, La Francophonie, the WTO, the IMF and other international organizations gives us considerable opportunities to raise human rights issues at the multilateral level.

Canadian NGOs, including the Canadian Human Rights Foundation are also actively engaged in promoting human rights, and make a substantial contribution to Canada's global influence on these issues. The Canadian government and NGOs should continue to explore possibilities for greater collaboration and increased impact.

One of the most effective ways for Canada to contribute to the process of democratization is to support human rights education initiatives that target schools, state officials, civil society and the public.

The content of such programs should affirm the universality of human rights as well as the interdependence and the indivisibility of civil, political, economic, social and cultural rights. Over the long term, the creation of a culture of human rights is a necessary foundation on which democratic institutions and the efforts of civil society must rest. Again I emphasize that Canada has an important experience to share and must support these efforts.

We also believe that Canada has a vital role to play in supporting NGOs.

The Chairman: I know you will give us the full report. Is there some way that you could synthesize what you have left to say so we can leave time for questions?

Mr. El Obaid: To conclude, Madam Chairman, Canada should play a leading role in supporting civil society or any of the non-governmental actors in relation to human rights. That has been the focus of our work. That has been the most strategic point that we would like to advance along with the importance of economic, social and cultural rights, the importance of streamlin-

de la lutte pour la protection des droits de la personne, tant à l'intérieur de nos frontières qu'à l'étranger. Il est donc clair que nous pouvons faire plus que des transactions commerciales et des investissements.

À la Fondation canadienne des droits de la personne, nous croyons que le Canada doit continuer d'intensifier ses efforts visant l'amélioration des normes internationales et le soutien aux organismes chargés de la mise en œuvre de ces normes dans leur pays.

Cela étant dit, nous savons qu'il n'existe pas de solution miracle aux problèmes liés aux droits de la personne qui ont cours sur notre planète. À notre point de vue, la création d'une culture des droits de la personne représente un travail de longue haleine. Le rôle du Canada est prépondérant, mais l'engagement portera fruit uniquement si nous consentons à augmenter notre participation et à nous engager à long terme.

Pour se tailler une place de choix sur la scène mondiale, le Canada doit se servir intelligemment de ses relations bilatérales et multilatérales pour dénoncer toute forme de violation des droits de la personne. L'adhésion du Canada à des organismes comme l'ONU, l'OSCE, le Commonwealth, la Francophonie, l'OMC, le FMI et d'autres organismes internationaux lui donne une immense tribune pour alimenter le débat sur les droits de la personne à l'échelon multilatéral.

Beaucoup d'ONG canadiens, la Fondation canadienne des droits de la personne y compris, sont très engagés dans la défense des droits de la personne et contribuent significativement à l'influence du Canada à l'échelle mondiale. Le gouvernement canadien et ces ONG devraient continuer d'étudier les possibilités offertes pour augmenter leur collaboration et la portée de leurs actions.

· L'un des moyens les plus efficaces de contribuer au processus de démocratisation sera l'appui aux activités de sensibilisation aux droits de la personne à l'intention des écoles, des hauts fonctionnaires, de la société civile et du public.

Ces programmes devraient mettre l'accent sur le caractère universel des droits de la personne, de même que sur l'indivisibilité et l'interdépendance des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. L'émergence d'une culture des droits de la personne est nécessaire pour appuyer à long terme un pilier de toutes les institutions démocratiques et de tous les efforts de la société civile. Une fois de plus, je tiens à souligner toute l'expérience dont le Canada peut faire bénéficier ses partenaires et la nécessité qui lui incombe de soutenir leurs efforts.

Nous sommes d'avis aussi que le Canada doit jouer un rôle essentiel de soutien aux ONG.

La présidente: Je sais que vous nous remettrez votre mémoire au complet. Pouvez-vous résumer la suite de votre exposé pour que nous ayons le temps de vous poser nos questions?

M. El Obaid: Pour conclure, madame la présidente, le Canada devrait devenir un leader pour ce qui est du soutien aux intervenants du domaine des droits de la personne, de la société civile et de l'extérieur du gouvernement. C'est le cœur de notre programme stratégique de sensibilisation, parallèlement à l'importance à accorder aux droits économiques, sociaux et culturels,

ing human rights issues within Canadian foreign policy and development activities and policies.

The Chairman: I should put on the record, because we are being televised, that this committee will not be dealing with issues that deal with Canada and other countries. We will be looking at machinery and broad issues, however, we will not get ourselves into a position of advocating for or against any particular issue, geographically or otherwise. As you have demonstrated, the NGO community is well equipped to do so. Doing that would detract from our purpose, which is to strengthen the overall machinery, be it here or abroad. We are looking at more global issues. You dealt with some issue-specific areas, and I hope they will be taken as illustrative of greater problems rather than looking for this committee to find solutions to those issues.

Senator Kinsella: I have two questions. The first relates to how the senior non-governmental human rights organizations in Canada, of which the Canadian Human Rights Foundation is perhaps one of the most senior, are able to survive in these difficult economic times. What government programs are there available to Canadian human rights NGOs to provide core funding for operations?

Ms Ruth Selwyn, Executive Director, Canadian Human Rights Foundation: Most government organizations that I have come across, in my eight-years with CHRF, do not provide core funding. We, as an organization, are project funded. We seek other funds for non-tied funding, which is funding that is not income. I personally do not know of any core funding granted to organizations such as ours. If you do know of any, I would appreciate learning about them.

Senator Kinsella: Do you think that this committee ought to look at the manner in which the Canadian human rights civil society infrastructure operates? Given the nature of Canadian society, we have always had a mixed economy between state participation and private sector participation in promoting community and humanitarian objectives. In the past, the Secretary of State's department, when it existed, had a significant human rights program. The former Department of Multiculturalism and Citizenship had a significant human rights budget that was designed to participate, on a partnership basis, with the NGO community for the promotion of human rights domestically and internationally. Your testimony is that these programs have all disappeared. Is that correct?

Ms Selwyn: You mentioned core funding. That was your question. I think that both Justice and Multiculturalism, in terms of federal funding bodies, do still fund projects. To my knowledge, they do not do any core funding.

d'une part, et à l'intégration intelligente des questions de droits de la personne dans les politiques étrangères du Canada, ainsi que dans ses activités et ses politiques en matière de développement.

La présidente: Aux fins d'insertion dans le compte rendu — nos travaux sont télédiffusés —, je souligne que notre comité ne traite pas des questions portant sur les relations entre le Canada et d'autres pays. Notre propos est d'étudier des mécanismes et des questions à large portée, certes, mais nous ne prenons pas position, ni sur le plan géographique ni sur un autre plan. Vous nous l'avez bien démontré, les ONG ont tous les outils nécessaires pour faire ce travail. Si nous commençons à défendre des positions, nous nous éloignerions de notre objectif, à savoir l'amélioration globale de l'appareil et de ses mécanismes, ici ou à l'étranger. Nous nous intéressons à des questions plus larges. Vous avez abordé des questions très pointues, qui j'espère serviront à illustrer des problèmes de plus grande envergure. Toutefois, il n'appartient pas à notre comité de trouver des solutions à ces problèmes particuliers.

Le sénateur Kinsella: J'ai deux questions. Premièrement, je me demande comment les plus importants organismes non gouvernementaux de défense des droits de la personne, parmi lesquels la Fondation canadienne des droits de la personne est sans doute aux premiers rangs, arrivent à survivre en ces temps difficiles. Quels programmes gouvernementaux fournissent à ces ONG le financement de base pour le déroulement de leurs activités?

Mme Ruth Selwyn, directrice générale, Fondation canadienne des droits de la personne: J'œuvre au sein de la FCDP depuis huit ans et la plupart des organismes gouvernementaux avec lesquels j'ai transigé ne fournissent pas de financement de base. Notre organisme est financé sur la base de ses projets. Nous cherchons d'autres fonds qui nous fourniraient du financement non lié, qui ne serait donc pas considéré comme un revenu. Pour ma part, je n'ai jamais entendu dire que des organismes comme le nôtre avaient reçu du financement de base. Si vous en connaissez, j'aimerais beaucoup en entendre parler.

Le sénateur Kinsella: A votre avis, notre comité devrait-il se pencher sur l'infrastructure de la société civile qui s'intéresse aux droits de la personne? Compte tenu de la nature de notre société, l'économie canadienne a toujours fait appel à la participation à la fois du public et du privé pour la défense des objectifs communautaires et humanitaires. Auparavant, l'ancien ministère du Secrétaire d'État était responsable d'un imposant programme des droits de la personne. L'ancien ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté affectait quant à lui un important budget aux droits de la personne, plus particulièrement pour financer, en partenariat avec les ONG, l'action de défense des droits de la personne au pays et à l'étranger. Si j'ai bien compris vos propos, ces programmes auraient tous disparu. Est-ce exact?

Mme Selwyn: Vous avez posé une question sur le financement de base. Je crois que les ministères de la Justice et du Multiculturalisme, parmi les organismes subventionnaires du fédéral, financent tous deux des projets. À ma connaissance, ils n'octroient pas de financement de base.

Senator Kinsella: I feel obligated to ask my second question. The greatest threat to human rights in Canada today is the decision of the Government of Canada to ensure that state authorities have the kinds of tools that are necessary to protect human security in Canada. It is the right decision, however, it comes, as everyone is admitting, including government representatives, with some encroachment on human rights. As one of the lead Canadian human rights organizations, what are some of the major concerns that the Canadian Human Rights Foundation has with the encroachment of human rights envisaged by Bill C-36?

Mr. El Obaid: According to our own bylaws and mandate, we do not necessarily take any position in relation to activities of the government vis-à-vis the current events. However, we also have a strong realization that we cannot ignore the events of September 11. We are doing our part to provide a forum, but I would also emphasize that human rights should not be sacrificed. They should not be a casualty of activities by the government or other actors. This is what we see as our meaningful contribution. We do provide human rights education and the necessary tools to develop human rights in institutions, but we are aware of the fact that we cannot avoid certain issues. We are keen on maintaining our original mission and our neutrality.

[Translation]

Mr. Crépeau: Participants in the International Human Rights Training Program that we offer every summer in Montreal are financed by the Canadian Government. This participation, which has been part of our experience in recent years, is an element to consider and is not a formal position. Participants are selected through a fairly difficult selection process. They are chosen because they come from high-quality partner institutions. Frequently, we are unable to obtain visas for many of them. We believe that next year, considering the overall security measures, the problem will get worse.

We have debated on how to address this issue. This is a human rights training program based on the Canadian experience, which is very rich, and we are trying to spread this Canadian experience across the world and through programs, with the financial support of various Canadian Government Ministries. We have serious problems attracting a certain number of people for security reasons, but for which we have no feedback. We are given no reason, and we are unable to discuss this issue. In concrete terms, there may be a major impact in the coming months on our ability to deliver our programs.

[English]

Senator Poy: My main interest is the human rights education initiative. I have a number of questions. What initiatives has the foundation taken in the area of education, aside from your summer human rights program, specifically regarding schools and young children? What support are you receiving from the

Le sénateur Kinsella: Je me sens obligé de poser ma deuxième question. L'enjeu primordial en matière de droits de la personne concerne la décision de notre gouvernement de donner aux autorités les outils nécessaires pour assurer la protection de la vie humaine. Le gouvernement a pris une bonne décision mais, de l'avis de tous, y compris les représentants du gouvernement, elle risque de porter atteinte à certains droits de la personne. La Fondation est une pionnière parmi les organismes canadiens de défense des droits de la personne; en cette qualité, s'inquiète-t-elle des atteintes aux droits de la personne qui peuvent résulter du projet de loi C-36? Quels sont ses principaux sujets d'inquiétude?

M. El Obaid: Selon nos règlements et notre mandat, nous ne prenons jamais position sur les activités du gouvernement en réponse aux affaires courantes. Par contre, nous ne pouvons jouer à l'autruche et ignorer les événements du 11 septembre. Nous faisons notre possible pour offrir une tribune à cet égard, mais je tiens à souligner surtout qu'on aurait tort de sacrifier les droits de la personne. Ils ne devraient pas être bafoués du fait des activités du gouvernement ou d'autres acteurs. C'est la contribution la plus utile que nous puissions faire. Nous offrons de la formation sur les droits de la personne et des outils pour faire avancer la cause dans les institutions, tout en n'oubliant pas qu'il est impossible d'éviter certaines questions. Nous tenons beaucoup à respecter notre mission originale et notre neutralité.

[Français]

M. Crépeau: Les participants au Programme international de formation aux droits de l'homme que nous offrons à Montréal tous les étés, sont financés par le gouvernement canadien. Cette participation, qui fait partie de notre expérience dans les récentes années, est un élément à considérer, et n'est pas une prise de position formelle. Les participants sont sélectionnés suite à un processus de sélection assez difficile. Ils sont choisis parce qu'ils proviennent d'institutions partenaires de grande qualité. Fréquemment, nous n'arrivons pas à obtenir les visas pour un nombre important d'entre eux. Nous pensons que l'an prochain, compte tenu de l'ensemble des mesures de sécurité, ce sera un problème accru.

Nous avons débattu à savoir comment répondre à cette question. Il s'agit d'un programme de formation aux droits de l'homme, fondé sur l'expérience canadienne qui est extrêmement riche, et l'on essaie de disséminer cette expérience canadienne à travers la planète et à travers des programmes, avec l'encouragement financier de divers ministères du gouvernement canadien. Nous avons de sérieux problèmes à obtenir un certain nombre de personnes pour des raisons de sécurité, mais pour lesquelles nous n'avons aucun écho. On ne nous donne aucune raison et on n'arrive pas à discuter de cette question. Il y a concrètement, pour la réalisation de nos programmes, un impact qui risque d'être très important dans les mois à venir.

[Traduction]

Le sénateur Poy: Je m'intéresse particulièrement à vos activités d'éducation sur les droits de la personne. J'ai plusieurs questions. Quelles initiatives la Fondation a-t-elle mises en œuvre dans le domaine de l'éducation, outre son programme estival, qui s'adressent particulièrement aux écoles et aux jeunes enfants?

government? What reaction are you eliciting from foreign governments when they are told that their education systems should be changed and that their young children should be taught about human rights? Are there other countries that have programs similar to your summer human rights training program?

Ms Selwyn: Before my arrival, the Canadian Human Rights Foundation had a large program visiting schools. We developed materials for children and for teacher training. That program faded because of provincial jurisdiction in Quebec and also because it did not work when we expanded to the federal level. There were different provincial programs.

The materials that we developed are still being used in the schools. Some people we trained in the program are now teachers who are doing the training. We are no longer running that program in any formal way. However, we are exploring some new ways of continuing that work.

In terms of support from government, we are very generously supported by CIDA. We have also had support from the UN, the Ford Foundation and many other foundations. However, a large percentage of our current revenue comes from CIDA, who have actually approached us to do some programming for them. In terms of reaction from foreign governments, we work with non-governmental organizations. Therefore, our partners, as Mr. Crépeau mentioned, are developed over a period of time. They approach us to see whether we have something. We learn much from them, and we hope to bring that back to Canada.

In Kazakhstan, we were approached to do teacher training. We did our first training program there in the local language. Two years ago we did a second one. We were then approached by the OACE and the Kazakhstan ministry of education and asked to run the training program throughout the schools systems. The foundation had quite an effect, and we are justifiably proud.

An example, with respect to the reaction from foreign governments, occurred while we were providing training in Thailand. One of their government officials approached our small Indonesian head office and said that he would be happy to help us establish accreditation for our office in Jakarta.

In response to your question about programs in other countries, I do not know of any other programs that are using the exact methodology that we are using. It takes a great deal of time and energy to develop. Some of our partners are now doing that. For example, our South Asian partner said they would like to do a small version of the training program. The people from India and the Pakistan worked together in Canada. They took the foundation's list from the last three years, they reached the contacts when they went home, and they are now delivering a one-week program, based on parts of our annual program, outside

Quel soutien recevez-vous du gouvernement? Quelle est la réaction des gouvernements étrangers quand vous leur suggérez de changer leur système d'éducation et de sensibiliser leurs jeunes enfants à la question des droits de la personne? D'autres pays disposent-ils de programmes similaires à votre programme de formation estival sur les droits de la personne?

Mme Selwyn: Avant mon arrivée, la Fondation canadienne des droits de la personne proposait un vaste programme de visites des écoles. Elle concevait du matériel destiné aux enfants et   la formation des enseignants. Le programme a disparu pour des raisons de compétence provinciale au Québec, mais aussi parce que son extension à l'échelon fédéral n'a pas donné les résultats escomptés. Il y avait déjà divers programmes provinciaux en place.

Le matériel que nous avons conçu est encore utilisé dans les écoles. Certaines personnes qui ont été formées dans le cadre du programme donnent maintenant de la formation. Cependant, nous ne maintenons plus le programme de façon formelle, tout en cherchant constamment des moyens novateurs de donner suite au travail amorcé.

Pour ce qui est du soutien obtenu du gouvernement, l'ACDI est très généreuse à notre égard. Nous recevons aussi des subventions de l'ONU, de la Fondation Ford et de nombreuses autres fondations. Cela étant dit, une bonne partie de nos revenus nous vient de l'ACDI, qui nous a même demandé de bâtir des programmes pour son compte. En ce qui concerne la réaction des gouvernements étrangers, la question ne se pose pas vraiment puisque nous travaillons avec des organismes non gouvernementaux. Il nous faut un certain temps pour bâtir des partenariats, comme M. Crépeau l'a souligné. Les partenaires nous approchent pour voir ce que nous avons à offrir. Ils nous apprennent beaucoup, et notre plus grand souhait est de ramener ces connaissances au Canada.

Au Kazakhstan, on nous a demandé de donner de la formation aux enseignants. Nous avons donné notre premier programme de formation dans la langue locale. Voilà deux ans, nous avons donné un deuxième programme, à la suite duquel l'OACE et le ministère de l'éducation du pays nous ont demandé d'offrir le programme à la grandeur du système scolaire. La Fondation a obtenu beaucoup de succès et nous en sommes ravis, à juste titre je crois.

Pour revenir à la réaction des gouvernements étrangers, je citerai en exemple une anecdote qui s'est produite en Thaïlande, où nous avons donné de la formation. Là-bas, un haut fonctionnaire a communiqué avec notre minuscule siège social indonésien et nous a proposé son aide pour demander l'accréditation pour le bureau de Jakarta.

En réponse à votre question sur nos programmes à l'étranger, je peux vous dire simplement que je ne connais aucun autre programme qui utilise exactement notre méthode, qui exige un énorme investissement de temps et d'énergie. Maintenant, certains de nos partenaires s'inspirent de notre méthode. C'est le cas de nos partenaires de l'Asie du Sud, qui nous ont fait part de leur désir de donner le programme de formation en version réduite. Les Indiens et les Pakistanais ont travaillé ensemble au Canada. En consultant les listes des participants des trois dernières années que leur a fournies la Fondation, ils ont établi des contacts à

of Delhi. I believe. That is the kind of effect the foundation has had.

[Translation]

Mr. Crépeau: As regards our relations with foreign governments, we had a very close work relationship for several years with the Human Rights Commission of Indonesia. The Indonesian Human Rights Commission's report on the Timor events is one of the two reports that very directly contributed to the fall of the Suarto regime. Our goal was not to cause the fall of a regime, or even to play a roll in the fall of the regime. However, we believe that all the work accomplished with the Human Rights Commission of Indonesia with respect to the training of Commission members and personnel, the presence of Commission representatives in Montreal, and the programs implemented with them, has certainly contributed to provide a Canadian expertise and a certain perspective on the events. All these events contributed to the fact that the Commission was able to have this impact. We believe that we played a role, although indirect, in this.

The programs usually delivered in other countries, such as the Thessalonica program in Greece or the Strasbourg program, are concerned with the international law aspect of human rights and are generally very formal programs delivered in a university-like context. The Foundation has been a pioneer in the implementation of much more interactive programs in which participants were chosen based on their experience as activists. The participant's experience is put forward, and the program is much more interactive. Participants educate themselves. We are only there to facilitate learning methods. This program is entirely new and is now being imitated. Participants take this knowledge back to their countries and use it in a very creative way through plays, training in schools, and reproducing courses, including summer courses in which specific issues are addressed, such as the rights of women or children.

[English]

Senator Finestone: First, I wish to tell the committee that I had the privilege of watching the program in action and meeting many of the people who took part in this program. During a number of international meetings that I have attended, I have met activists who took their first formal training and learned best practices from this Montreal session. It is quite fascinating and I appreciated it very much.

I have a question relevant to the importance of civil society and the development of a culture of human rights. Does your bylaw or your foundation document give you the right to work both in Canada and internationally, or are you restricted in this sense?

domicile et ils donnent maintenant un programme d'une semaine. Ce programme, qui reprend certaines parties de notre programme annuel, est donné à l'extérieur de Delhi, je crois. C'est le genre de résultats que nous obtenons.

[Français]

M. Crépeau: En ce qui a trait à nos rapports avec les gouvernements étrangers, nous avons eu une relation de travail très suivie, durant sur plusieurs années, avec la Commission des droits de l'homme de l'Indonésie. Le rapport de la Commission des droits de l'homme de l'Indonésie sur les événements du Timor, est l'un des deux rapports qui ont contribué de façon très directe à la chute du régime de Suarto. Nous n'avions pas pour fonction de faire tomber un régime ou même de jouer un rôle dans la chute du régime. Toutefois, nous pensons que tout le travail fait avec la Commission des droits de l'homme de l'Indonésie sur la formation des membres et du personnel de la Commission, la venue de personnes de la Commission à Montréal et les programmes mis en œuvre avec eux, a certainement contribué à apporter une expertise canadienne et à donner un certain regard sur les événements. Tous ces événements ont contribué au fait que les rapports de la Commission aient pu avoir cet impact. Nous pensons que nous y avons joué un rôle, bien qu'il fut indirect.

Les programmes donnés habituellement dans d'autres pays, je pense au programme de Thessalonique en Grèce ou au programme de Strasbourg, se donnent sur le droit international des droits de l'homme et sont généralement des programmes très formels donnés à la manière de cours universitaires. La Fondation a été une pionnière dans la mise en œuvre de programmes beaucoup plus interactifs dans lesquels les participants étaient choisis compte tenu de leur expérience en tant qu'activistes. L'expérience du participant est mise de l'avant et le programme est beaucoup plus interactif. Les participants eux-mêmes font leur éducation. Nous y sommes uniquement pour faciliter les méthodes d'apprentissage. Ce programme est tout à fait nouveau et on commence à l'imiter. Les participants rapportent ces connaissances dans leur pays et ils les utilisent de façon très créative à travers des pièces de théâtre, de la formation dans les écoles, de la reproduction de cours, comme les cours d'été ou l'on donne des éléments de cours sur des points particuliers, par exemple, les droits des femmes ou ceux des enfants.

[Traduction]

Le sénateur Finestone: Premièrement, j'aimerais communiquer au comité l'immense privilège qui m'a été donné d'observer le programme en action et de rencontrer beaucoup de ses participants. À l'occasion de diverses rencontres internationales, j'ai rencontré beaucoup d'activistes qui avaient reçu leur première formation officielle à Montréal et qui y avaient été initiés aux meilleures pratiques. Il est assez fascinant et très réjouissant de constater les résultats.

J'aimerais vous poser une question sur l'importance de la société civile et l'émergence d'une culture des droits de la personne. Vos règlements ou vos documents constitutifs vous autorisent-ils à travailler à la fois au Canada et à l'étranger, ou devez-vous respecter certaines restrictions?

My next question builds on the question posed by my honourable colleague Senator Kinsella, about the role and placement of CIDA in the promotion of the Canadian human security agenda that was proposed by Mr. Lloyd Axworthy and picked up by the Security Council as a function of the United Nations. In particular, I am interested in the role of CIDA in human rights and democracy. How do you see the role of CIDA in helping the NGOs spread an appreciation for human security and human rights? Financing would be only one part.

Do believe that it is necessary to have any kind of memorandum of understanding in the contracts that are awarded by Canada to the various industries of the world, and to trade in particular, to ensure that Canada meets its commitment and its undertakings, and so that there is no obfuscating of our position with respect to the promotion of human rights?

It is important for groups like yours to be aware of the growing feeling that the power of parliamentarians to legislate the decisions made by the executive, particularly at the United Nations, is not being effectively used. Do you get that sense as you do your work internationally?

Mr. El Obaid: Our mandate does not restrict us from working abroad. We are mandated, by funding and other circumstances, to focus on our international work, however. I think many NGOs are doing similar work in the domestic area. Our current plans are to revisit the idea of engaging in domestic activities.

Senator Finestone: Would you be doing training sessions with NGOs that hold similar ideas? I know your programs and projects are excellent. I have read through some of your grant requests. Many of the NGOs that I was familiar with could use the kind of help that you offer in your training program.

Mr. El Obaid: I will leave it to Ms Selwyn to give a full answer. We currently have a project to develop a UN road map to be used for women migrant workers in an Asian context. Interestingly, part of that road map is being shared with domestic organizations and, in some cases, they are collaborating in developing the road map. Some of the people who come from that region end up working here and probably need some of the protections that we are trying to develop or that we are trying to sensitize NGOs and governments abroad to. The foundation certainly has that kind of capacity. The constraints again are funding and our capacity to do particular things at a particular moment.

I would like to talk about the role of CIDA in furthering our work and also in supporting civil society and NGOs. CIDA has been supportive most of our work at the foundation. Recently, however, we have had some concerns regarding the new framework for action that is now in the process of consultation and development. The framework is called social development priorities.

La question suivante fait suite à celle qu'a posée mon honorable collègue, le sénateur Kinsella, sur le rôle et la position de l'ACDI dans la défense du programme canadien de protection de la sécurité humaine, proposé par Lloyd Axworthy et reconnu par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Plus précisément, je m'interroge sur le rôle de l'ACDI en ce qui concerne les droits de la personne et la démocratie. À votre avis, comment l'ACDI peut-elle aider les ONG à diffuser de l'information sur la sécurité humaine et les droits de la personne?

Croyez-vous qu'il soit nécessaire d'intégrer un protocole d'entente dans les marchés conclu entre le Canada et des industries du monde entier, notamment dans les marchés commerciaux? Ces protocoles assureraient le respect de nos obligations et de nos engagements, et permettraient au Canada de continuer à promouvoir la protection des droits de la personne.

Il est impératif que des groupes comme le vôtre soient informés du sentiment de plus en plus généralisé concernant l'inefficacité des pouvoirs législatifs des parlementaires suivant les décisions des autorités exécutives, notamment celles des Nations Unies. Avez-vous pu ressentir cette insatisfaction dans le cours de vos activités internationales?

M. El Obaid: Notre mandat ne nous interdit pas de travailler à l'étranger. Nous avons le mandat, par suite des subventions que nous recevons et d'autres facteurs, de nous concentrer sur nos activités internationales. Cependant, je crois que d'autres ONG font un travail similaire à l'échelon national. Nous envisageons actuellement de reconsidérer la pertinence de nos activités au pays.

Le sénateur Finestone: Donneriez-vous des séances de formation en collaboration avec des ONG qui partagent vos idées? Je connais l'excellence de vos programmes et de vos projets. J'ai lu certaines de vos demandes de subvention. Je connais beaucoup d'ONG qui tireraient grand profit de votre programme de formation.

M. El Obaid: Mme Selwyn est mieux placée que moi pour répondre à cette question. Un de nos projets actuels consiste à élaborer un guide de l'ONU à l'intention des travailleuses migrantes des pays asiatiques. Fait intéressant, une partie du guide est partagée avec des organismes nationaux et, dans certains cas, ils collaborent même à sa conception. Certaines personnes finissent par travailler ici et elles ont souvent besoin des mécanismes de protection que nous tentons de mettre en place ou auxquels nous tentons de sensibiliser les ONG et les gouvernements étrangers. C'est le genre de travail que peut faire la Fondation. Nos seules contraintes touchent le financement et notre capacité à poser des gestes précis à des moments précis.

Je parlerai maintenant du rôle de l'ACDI pour l'avancement de nos activités et le soutien de la société civile et des ONG. L'ACDI a soutenu la majeure partie des activités de la Fondation. Toutefois, le nouveau cadre d'intervention, actuellement à l'étape de la consultation et de l'élaboration, soulève quelques points d'interrogation. Le nouveau cadre d'action est axé sur les priorités de développement social.

Our concerns stem from two directions. One is the type of issues dealt with in the framework and second is the proposed methodology for implementing this framework.

The four issues that are being proposed as the main focus of the framework are as follows: basic education; health and nutrition; the question of HIV/AIDS; and child protection.

Senator Finestone: There is nothing on the development of democracy?

Mr. El Obaid: Those are the four elements of the social development framework. We need more rights analysis in this framework. We need an explicit mention of the fact that, even if these are the issues on which we should focus, we should have a human rights perspective. For example, if there are questions about access, about non-discrimination, or about basic education being provided on the basis of social and economic rights, then these particular obligations should have a stronger perspective.

Regarding methodology, a proposal will likely be made to shift from direct bilateral assistance, or project-based assistance, to programmed multilateral-based assistance. That means the money will be pooled together in a World Bank type of framework, which is called a sector-wide assessment, whereby priority lists will be established and donors will be asked to give their funding to the particular areas.

Our concern is that process will leave the NGOs out of the picture. That framework is only amenable to governments. In that sense, our main work is actually with NGOs and with strengthening the civil society. It may not be that obvious domestically, however, a meaningful human rights protection cannot be achieved abroad without a very strong non-governmental sector. That kind of policy shift or change may negatively affect support for NGOs. However, it is not a done deal. There is room to influence some clarity or at least some changes in that perspective.

Senator Finestone: Perhaps any other intervenors can place their questions on the record and, if there is not enough time, the witnesses can answer in writing.

The Chairman: That is a good suggestion.

Senator Wilson: You stated in your presentation, Mr. El Obaid, that Canada can be more than trade and investment and that one of your foundation's aims is to support civil society. Do you include corporations as part of civil society? I see a contradiction and a lack of coherence in Canadian foreign policy because we trade and invest with one hand and we seek human rights and environmental protection with the other. There has never been a coherent policy to bring those together.

Are you able to do any work in that area? You seem to have access to foreign governments. Do you have any access to the Canadian government?

Senator Joyal: To place my question on the record. I would like to revert to your brief at page 8:

Nos appréhensions ont deux sources. Premièrement, nous nous interrogeons sur la nature des questions visées par le cadre et, deuxièmement, sur la méthode de mise en œuvre du cadre.

Le cadre sera articulé autour de quatre secteurs prioritaires: l'éducation de base; la santé et l'alimentation; le VIH et le SIDA; et la protection des enfants.

Le sénateur Finestone: Rien sur l'avancement de la démocratie?

M. El Obaid: Ce sont les quatre piliers du cadre de développement social. À notre avis, il devrait intégrer une plus grande analyse des droits. Il devrait mentionner explicitement que, malgré le caractère central de ces secteurs, tous nos programmes devraient tenir compte des droits de la personne. Donc, si des questions surgissent concernant l'accès, la non-discrimination ou l'éducation de base dans la perspective des droits sociaux et économiques, alors il faut examiner ces obligations de plus près.

En ce qui a trait à la méthode, il est fort probable que l'on proposera de remplacer l'aide bilatérale directe, ou l'aide axée sur les projets, par une forme d'aide multilatérale axée sur les programmes. Dans les faits, les fonds seront regroupés selon un cadre assimilable à celui de la Banque mondiale — ce qu'on appelle une «évaluation à l'échelle du secteur». Dans un tel cadre, les bailleurs de fonds seront invités à octroyer leurs subventions aux secteurs inscrits sur la liste de priorités.

Ce processus ne fait aucun cas des ONG. Le cadre d'intervention rend service aux gouvernements, un point c'est tout. Or, nous travaillons essentiellement avec des ONG et à l'amélioration de la société civile. Ce n'est peut-être pas si manifeste ici, sur la scène nationale, mais il est impossible d'assurer une protection réelle des droits de la personne à l'étranger sans l'appui d'un secteur non gouvernemental solide. Ce changement de cap des politiques ou ce type de modifications peuvent avoir un effet négatif sur le soutien aux ONG. Mais le dossier est encore ouvert. Il est encore possible d'obtenir des précisions ou, du moins, de faire accepter quelques changements de perspective.

Le sénateur Finestone: D'autres sénateurs pourraient peut-être inscrire leurs questions au compte rendu et, si nous manquons de temps, les témoins pourront répondre par écrit.

La présidente: C'est une bonne idée.

Le sénateur Wilson: Dans votre exposé, monsieur El Obaid, vous affirmez que le Canada peut faire beaucoup plus que du commerce et des investissements et que l'un des objets de votre Fondation et de soutenir la société civile. À vos yeux, les entreprises font-elles partie de cette société civile? Il me semble que la politique étrangère du Canada est contradictoire: d'un côté, nous commerçons et nous investissons sans retenue et, de l'autre côté, nous nous faisons les porte-étendard de la protection des droits de la personne et de l'environnement. Notre pays n'a jamais établi de politique cohérente où se marieraient ces deux tendances.

Pouvez-vous faire quoi que ce soit à ce sujet? Vous semblez être en contact avec des gouvernements étrangers. Avez-vous des contacts au sein du gouvernement canadien?

Le sénateur Joyal: Afin d'inscrire ma question au compte rendu, j'aimerais revenir à votre mémoire, à la p. 8:

Even in Cambodia, human rights NGOs are reporting that the Government is using the War on Terrorism as a pretext to crack down on political opposition and NGOs. We are also concerned about the need to promote tolerance and protect our civil liberties in Canada.

My question is to Mr. Crépeau. Some senators alluded in their questions to the special committee studying Bill C-36, where we have been very much concerned with what would happen to NGOs and their certificates, especially when they are operating in countries where the regime is rather dictatorial, that that regime can pass on information accusing NGOs involved in human rights activities, among others, of being terrorists.

You later mentioned that the Suharto government was certainly very friendly with NGOs involved in human rights. That government could pass on information to Canadian authorities that those groups are subversive and, as such, should not be receiving support from Canadian NGOs. Some countries see the work of NGOs as threatening what they would call the established order.

Mr. El Obaid: If I understand correctly, Senator Wilson asked about corporate codes of ethics.

Senator Wilson: Not quite. I asked a more general question about your relationship to corporations.

Mr. El Obaid: We do not have one. Specifically, our target in a civil society is any civil rights NGO.

Senator Wilson: And you do not consider corporations to be NGOs?

Mr. El Obaid: No, we do not.

Senator Wilson: What are they? Are they governments?

Mr. El Obaid: Depending on their nationality in the country of origin, at least in the target country where we are working, it is likely, but not necessarily, a domestic element of that particular country. In that sense, we are working on the ethics we would like to see in the work of such corporations.

Senator Wilson: I urge you to rethink the Canadian situation. The corporations are not government, however, they must be something.

Mr. Crépeau: In this blended answer to many questions, I am speaking more in my personal capacity than representing the foundation, because the foundation has not taken a stand on most of these issues. The problem we have with operations abroad, be it operations of the Canadian government, the relationship between the Canadian government and foreign governments, the relationship between the Canadian government and Canadian corporations operating abroad or other foreign corporations operating abroad, is a problem of information, being able to know what is happening out there. These areas are often sensitive and secret, and are often not subject to the Charter, so there can be no litigation. We must rely on scarce sources of information. When there are difficult

Même au Cambodge, les ONG de défense des droits de la personne rapportent que leur gouvernement se sert de la lutte au terrorisme pour justifier des mesures sévères contre toute opposition politique et les ONG. Nous nous préoccupons par ailleurs de la nécessité de promouvoir la tolérance et de protéger les libertés civiles au Canada.

Ma question s'adresse à M. Crépeau. Certains sénateurs ont fait allusion au comité spécial d'examen du projet de loi C-36, qui s'est particulièrement intéressé au sort des ONG et à leur certification, surtout s'ils sont actifs dans des pays où le régime est plutôt dictatorial. En effet, de tels régimes peuvent faire circuler de l'information pour alimenter une accusation de terrorisme contre des ONG de défense des droits de la personne, entre autres.

Par après, vous avez mentionné que le gouvernement Suharto entretenait des relations très cordiales avec les ONG de défense des droits de la personne. Ce gouvernement pourrait alléguer devant le Canada que ces groupes fomentent des activités subversives pour que les ONG canadiens leur retirent leur soutien. Des pays voient dans le travail des ONG une menace à ce qu'ils appellent «l'ordre établi».

M. El Obaid: Si je comprends bien, la question du sénateur Wilson porte sur la déontologie des entreprises.

Le sénateur Wilson: Pas tout à fait. Ma question est plus générale: elle concerne plutôt la nature de vos liens avec les entreprises.

M. El Obaid: Nous n'avons pas de lien avec des entreprises. Dans la société civile, nous nous intéressons uniquement aux ONG de défense des droits civils.

Le sénateur Wilson:    vos yeux, les entreprises ne sont pas des ONG?

M. El Obaid: Non, pas du tout.

Le sénateur Wilson: Quel est donc leur statut? S'agit-il d'organismes gouvernementaux?

M. El Obaid: Selon leur nationalité et le pays d'origine, du moins dans les pays où nous concentrons nos activités, le plus souvent, quoique pas toujours, elles représentent un élément de la mosaïque nationale. En ce sens, nous nous intéressons à la déontologie que devrait respecter ces entreprises dans leur travail, selon notre point de vue.

Le sénateur Wilson: J'aimerais beaucoup que vous nous parliez de la situation canadienne. Les sociétés ne font pas partie du gouvernement, mais elles doivent bien avoir un statut.

M. Crépeau: Dans la réponse très générale que je donnerai à plusieurs questions, je parlerai beaucoup plus à partir de mes connaissances personnelles que pour le compte de la Fondation, parce qu'elle n'a pas pris position sur plusieurs d'entre elles. Qu'il s'agisse d'activités du gouvernement canadien, de relations entre le gouvernement canadien et des gouvernements étrangers, de relations entre le gouvernement canadien et des entreprises canadiennes actives à l'étranger ou avec d'autres entreprises étrangères exploitées à l'étranger, le plus difficile est d'obtenir de l'information. Nous avons beaucoup de mal à savoir ce qui se passe dans d'autres pays. L'information dont nous avons besoin est souvent de nature sensible ou secrète, de sorte qu'elle n'est pas

situations in the relationship between a Canadian corporation abroad, which has some form of Canadian government support, and local NGOs over there or local activists, there is little we can formally do. We can try to inform people here, and we do that. That has been the case for Canadian mining companies and NGOs abroad. We can bring the information back here and try to have a system. However, we lack a formal forum that all this information can be brought into and that the Canadian public and ourselves, NGOs, civil society, as well as political parties and other actors, can go into to be informed about what is happening out there.

It is often difficult to know. The example Senator Joyal brought forward is certainly interesting. Where do we get correct information about the activities of NGOs or activists abroad? Our Foreign Affairs department certainly relies on information given by other foreign governments because it deals with these governments on a daily basis, but we need to infuse our information with other sources. We have seen that in the immigration sector and refugee sector, for example, where we need to have government sources as well as other sources. The problem we have is that the process is secret. Often we do not know in many decisions or discussions what the government departments are relying upon in terms of information. We do not know the sources. Only when it comes to some form of judicial process, such as an immigration or a refugee hearing, do we know the sources of the information, and then we can try to deal with them and say this type of information has to be completed by other forms of information. It is difficult to deal with.

The Chairman: Education is the key to anyone beginning to exercise his or her human rights. The more that Canadians understand how education about human rights is disseminated around the world and Canada's role in it, the better equipped we will be to give advice about furthering the human rights machinery both here and abroad. I thank you for your helpful comments on your foundation and about CIDA.

Senator Finestone: I wonder if under Citizenship and Immigration Canada, a project could be initiated which outlines that for Canadians to be good citizens they must understand human rights law. The program that Senator Poy asked about earlier could be developed and funded through Citizenship Canada, and then spread across the world.

The Chairman: That may be a wonderful suggestion to put in our report, and we will have time to discuss that.

We will go to our next panel from the Ontario Human Rights Commission, Mr. Keith Norton and Mr. William Noble. I know you are aware of our study because we have had a discussion previously about it. I know that the human rights commissions across Canada have been struggling about their role and how to

visée par la Charte et qu'il n'y a donc pas matière à poursuite. Les sources d'information dont nous disposons sont rares. Quand les relations sont à couteaux tirés entre une entreprise canadienne installée à l'étranger — qui souvent bénéficie d'une forme quelconque de soutien du gouvernement canadien — et des ONG ou des activistes locaux, notre marge de manœuvre réelle est très réduite. Il nous reste à informer la population d'ici, et c'est d'ailleurs ce que nous tentons de faire. Je peux citer en exemple le cas des relations entre des sociétés minières canadiennes et des ONG à l'étranger. Nous pouvons ramener l'information ici et tenter de mettre un système sur pied. Cependant, il n'existe pas de banque d'information où le public, les organismes comme le nôtre, les ONG, les membres de la société civile, les partis politiques et d'autres acteurs pourraient s'adresser pour savoir exactement ce qui se passe à l'étranger.

Il est souvent difficile de s'informer. L'exemple que nous a donné le sénateur Joyal est très intéressant. Où obtenir de l'information juste sur les activités des ONG ou des activistes étrangers? Notre ministère des Affaires étrangères se fie à l'information que lui transmettent des gouvernements d'autres pays parce qu'il transige avec eux sur une base régulière. Ce n'est pas notre cas et nous devons nous adresser à d'autres sources. Dans le secteur de l'immigration et de l'accueil des réfugiés, notamment, nous avons besoin de l'information provenant des gouvernements, mais cela ne suffit pas. Malheureusement, ces processus sont secrets. Souvent, nous ne savons pas sur quelle information se fondent les ministères pour prendre des décisions ou pour alimenter les discussions. Nous ne connaissons pas les sources. Nous les connaissons uniquement quand des procédures judiciaires mettent en cause des immigrants ou des réfugiés. Nous pouvons alors tenter de tirer le meilleur profit de cette information et déterminer s'il est nécessaire de la compléter par d'autres formes de renseignement. Nous avons beaucoup de difficulté à cet égard.

La présidente: L'éducation est le facteur clé pour quiconque tente de se prévaloir de ses droits humains. Si les Canadiens comprennent bien comment l'éducation sur les droits de la personne est diffusée dans le monde et le rôle de notre pays à cet égard, nous serons mieux outillés pour donner des conseils sur l'amélioration des mécanismes nationaux et internationaux afférents aux droits de la personne. Merci de nous avoir livré ces précieux commentaires sur votre Fondation et sur l'ACDI.

Le sénateur Finestone: Serait-il possible d'initier un projet, sous la coupe de Citoyenneté et Immigration Canada, qui sensibiliserait les Canadiens sur le fait que tout bon citoyen se doit de bien connaître le droit public? Citoyenneté Canada pourrait élaborer et financer le programme suggéré par le sénateur Poy, qui serait ensuite diffusé dans le monde entier.

La présidente: Voilà une merveilleuse suggestion à inscrire au compte rendu; nous pourrions en discuter plus tard.

Nos prochains témoins, M. Keith Norton et M. William Noble, représentent la Commission ontarienne des droits de la personne. Je sais que vous connaissez déjà notre étude parce que nous en avons discuté avec vous. Je sais aussi que toutes les commissions des droits de la personne du Canada ont défendu leur rôle avec

deal with the international agenda that appears to be confronting them in their work.

Mr. Norton, you are well known to the human rights community, and I would like you to make your opening comments.

Mr. Keith Norton, Chief Commissioner, Ontario Human Rights Commission: Human rights commissions that are created to administer human rights codes often are the primary institutional mechanism within the jurisdiction for protecting and promoting human rights. The Paris Principles and other UN documents refer to the role of the national human rights institutions in addressing rights.

However, in a federal system such as ours, no single national human rights institution can be responsible for promoting and protecting human rights across the country at all levels. Rather, the role falls to the Canadian Human Rights Commission for matters falling within its mandate and jurisdiction, as well as each provincial and territorial human rights agency.

In Ontario, we have undertaken several initiatives to explore how to maximize the effectiveness of our mandate under the Ontario Human Rights Code. These initiatives have included preparing a research paper on human rights commissions and economic and social rights, and hosting a dialogue which brought together human rights agencies from across Canada, provincial and federal government representatives, NGOs, academics and a senior representative from the UN Office of the High Commissioner for Human Rights to analyze how commissions, civil societies and government can work together to identify issues, developments and challenges in the field of human rights. I am pleased to say, at least two members of this committee participated in two of those gatherings that we hosted.

We also organized a legal conference to explore how international obligations can be incorporated into the work of the Canadian Human Rights Commission, and to facilitate the development of a litigation strategy for economic, social and cultural rights violations under the Ontario code. We have also had an opportunity to research and analyze the Paris Principles and principles of administrative law with a view to defining what it means for a human rights commission to be independent from government. The Ontario commission was also instrumental in preparing a background paper and two resolutions dealing with social and economic rights that were eventually adopted by the Canadian Association Statutory Human Rights Agency, known as CASHRA, at its 2001 annual general meeting.

The Ontario code was enacted in 1962. It is the oldest human rights code in the country.

acharnement et qu'elles ont longuement discuté du traitement à donner au programme d'action international, qui semble remettre leur travail en question.

Monsieur Norton, vous êtes un acteur bien connu du domaine des droits de la personne. Nous sommes prêts à entendre votre déclaration préliminaire.

M. Keith Norton, président, Commission ontarienne des droits de la personne: Les commissions des droits de la personne sont créées pour administrer les codes en la matière. À cet égard, elles représentent souvent le principal mécanisme institutionnel de protection et de défense des droits de la personne à l'intérieur d'un territoire. Les Principes de Paris et d'autres documents de l'ONU traitent du rôle des institutions nationales de défense des droits de la personne dans la défense de ces droits.

Cependant, dans un régime fédéral tel que le nôtre, aucune institution des droits de la personne ne peut recevoir la responsabilité exclusive de la défense et de la protection des droits de la personne à l'échelle du pays, à tous les échelons. Ce rôle est partagé entre la Commission canadienne des droits de la personne, qui traite les affaires relevant de son mandat et de sa compétence, et les divers organismes provinciaux et territoriaux.

En Ontario, nous avons mis en branle plusieurs projets qui visaient à optimiser l'efficacité de notre rôle aux termes du Code des droits de la personne de l'Ontario. Ainsi, nous avons rédigé un document de recherche sur les commissions des droits de la personne et les droits économiques et sociaux, et nous avons organisé un débat auquel ont participé divers organismes de défense des droits de la personne du Canada, des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux, des ONG, des professeurs d'université ainsi qu'un haut représentant du Bureau du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme. Tous ensemble, ils ont étudié comment les commissions, les sociétés civiles et le gouvernement pourraient collaborer pour définir les difficultés à régler, les améliorations nécessaires et des défis à relever dans le domaine des droits de la personne. Il me fait plaisir d'ajouter que deux membres au moins de votre comité ont participé à deux de ces réunions.

Nous avons aussi organisé une conférence juridique sur l'intégration des obligations internationales aux travaux de la Commission canadienne des droits de la personne et le soutien à l'élaboration d'une stratégie d'instance pour les affaires de violation des droits économiques, sociaux et culturels aux termes du Code ontarien. Nous avons aussi eu l'immense joie d'effectuer des travaux de recherche et d'analyse sur les Principes de Paris et les principes du droit administratif, qui nous ont conduit à définir ce que signifie, pour une commission des droits de la personne, l'autonomie par rapport au gouvernement. La Commission ontarienne a aussi apporté une contribution importante à la rédaction d'un document de référence et de deux résolutions sur les droits sociaux et économiques, qui ont été adoptés par la Commission canadienne des Commissions et Conseils des droits de la personne, l'ACCCDP, lors de son assemblée générale annuelle de 2001.

Le Code de l'Ontario a été adopté en 1962. C'est le plus vieux code sur les droits de la personne du pays.

Senator Finestone: Older than Quebec's?

Mr. Norton: I believe so. In 1962, Ontario enacted its code. Quebec has been more progressive than Ontario on some fronts, but our code predated the one in Quebec.

It is, in large part, based on the ideals espoused in the Universal Declaration of Human Rights. The enforcement model contained in the code was developed from earlier fair employment and fair accommodation practices legislation in the province. Over the following 15 years, other Canadian jurisdictions adopted human rights enforcement systems using similar models. In the 39 years since its enactment, the code has undergone several revisions; however, most of its essential features have stayed the same. Herein lies one of the challenges.

Because our code originated at a time when rights of a civil and political nature received the greatest attention and many of the international conventions did not yet exist, the scope of rights protected under our mandate is more circumscribed than under the mandates of some of the newer human rights commissions around the world, for example, South Africa.

An important aspect of our mandate is the investigation and enforcement of discrimination and harassment complaints. The commission can receive complaints from the public but it also has the power to initiate its own complaints. Complaints can be against private entities and governments, including government action policies and programs. In fact, unless otherwise stipulated, the code has primacy over other provincial statutes, which means we can even receive complaints that provincial and municipal laws are discriminatory.

Human rights commissions across Canada have recognized that the promotion and justifiability of economic and social rights in Canada has lagged far behind the rights enshrined in other international instruments. However, human rights commissions can, and should, use any relevant international instrument when considering human rights complaints and arguing cases before courts and tribunals. No doubt you are aware of the fact of the Supreme Court of Canada has affirmed that Canadian law must provide at least as much protection as international human rights law. International law, according to the Supreme Court, helps give meaning and content to Canadian law, and since human rights legislation in Canada has a quasi-constitutional status, international law has a special relationship to human rights codes. Accordingly, human rights legislation should be interpreted and an administrative discretion exercised in a manner that is most consistent with international human rights norms. By interpreting their enforcement mandates broadly and in a manner that is consistent with international instruments, human rights commissions can play a role in promoting judicial recognition of Canada's international obligations.

Le sénateur Finestone: Plus vieux que celui du Québec?

M. Norton: Je crois, oui. L'Ontario a promulgué son Code en 1962. Le Québec a été plus avant-gardiste que l'Ontario sur certains fronts, mais notre code a précédé le leur.

En grande partie, il se fonde sur les idéaux de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Le modèle d'exécution préconisé dans le Code s'inspire d'anciennes lois provinciales concernant les pratiques équitables en matière d'emploi et de logement. Au cours des quinze années qui ont suivi, d'autres administrations canadiennes ont adopté leurs propres mécanismes d'exécution des droits de la personne, qui proposent un modèle semblable. Dans les 39 années qui ont suivi sa promulgation, le Code a subi de nombreuses modifications, mais la majorité de ses éléments fondamentaux sont restés intacts. C'est l'un des défis à surmonter.

Le Code ayant vu le jour alors que les droits civils et politiques se trouvaient à l'avant-plan de la scène et que beaucoup de conventions internationales n'existaient pas encore, notre mandat est de protéger des droits d'une portée beaucoup plus étroite que celle des droits visés par les mandats de commissions formées plus récemment dans le monde — celle de l'Afrique du Sud, par exemple.

Un des volets importants de notre mandat concerne les enquêtes sur les plaintes de discrimination et de harcèlement et l'exécution des décisions. La Commission reçoit des plaintes du public, mais elle peut aussi instituer elle-même une plainte. Les plaintes concernent des organismes privés et les gouvernements, y compris leurs plans d'action et leurs programmes. De fait, sauf mention contraire, le Code a préséance sur toute autre loi provinciale, de sorte que la Commission peut même être saisie d'une plainte sur le caractère discriminatoire d'une loi provinciale ou municipale.

Les commissions des droits de la personne du Canada ont reconnu que nos mécanismes de défense et de démonstration de la validité des droits économiques et sociaux accusent beaucoup de retard par rapport aux droits enchâssés dans d'autres instruments internationaux. Toutefois, les commissions des droits de la personne peuvent, et devraient, mettre à contribution tous les instruments internationaux pertinents quand elles instruisent une plainte et quand elles défendent une affaire devant les cours et les tribunaux. Vous savez sûrement que la Cour suprême du Canada s'est déjà prononcée sur l'obligation du droit canadien de garantir une protection au moins égale à celle qui est prévue en droit international en matière de droits de la personne. Selon la Cour suprême, le droit international étoffe le sens et le contenu du droit canadien. Par ailleurs, le statut quasi-constitutionnel de la législation canadienne en matière de droits de la personne donne lieu à un lien très spécial entre le droit international et les codes visés. Dans cette optique, il devient nécessaire d'interpréter la législation et d'exercer les pouvoirs discrétionnaires administratifs d'une façon qui soit la plus conforme possible aux normes internationales. En interprétant leur mandat avec la plus grande ouverture possible, avec un souci d'assurer la conformité entre leur action et les instruments internationaux, les Commissions des droits de la personne favoriseront la reconnaissance judiciaire des obligations internationales du Canada.

In addition to our enforcement function, the commission has a broader mandate to protect and promote human rights through policy and education. In Ontario, we have placed a heavy emphasis upon our ability to advance international and domestic human rights norms by making and defining human rights policy. To this end, we have developed a number of commission-approved policy statements that set out the commission's interpretation of various provisions of the code and the relevant case law. We have integrated international human rights principles into the development of our policies, and these policies have made reference to applicable international conventions.

In 1998 and 1999, the commission undertook to conduct research in the area of multiple and intersecting grounds of discrimination with a view to developing an analytical model for recognizing the unique disadvantage that can arise when grounds such as race and gender intersect. The need for an intersectional approach to discrimination was recognized as a key strategy at the world conference against racism in South Africa. The commission is about to release a discussion paper on an intersectional approach to discrimination and to consult on this issue. I can tell you that the work that is being done on an international level will be of critical consideration in the development of this project. We as a human rights commission therefore have the opportunity to implement, in part, one of the recommendations of WCAR.

Section 29 of the code allows the commission to engage other institutions and bodies in several ways. The commission can enquire into human rights matters in the province and take steps to encourage organizations to participate in efforts to reduce, or prevent, human rights problems. For example, the commission recently undertook a province-wide consultation on human rights issues facing older Ontarians. We reported on the feedback we received and made numerous recommendations for government and community action for steps to combat age discrimination.

The commission frequently writes to organizations and identifies human rights issues to be addressed. The commission can review any statute, regulation, program or policy, and can make recommendations to government. We therefore frequently write to, and meet with, government ministers and ministries to raise concerns regarding compliance with domestic and international human rights obligations. Our experience has been that, generally, government is receptive to our input in this regard.

In addition to interfacing with entities within the province, we are also developing our capacity to work with other human rights commissions across Canada. CASHRA is becoming increasingly active as a national organization that can advance Canada's domestic and international human rights obligations. I believe this is a positive development because, as I mentioned earlier, we do not have a national human rights institution in Canada. Due to the division of powers, there are often jurisdictional issues, and it is only by working together that we can holistically tackle a human

Outre sa fonction d'exécution, la Commission est investie du mandat plus général de protéger et de défendre les droits humains par la voie de politiques et de l'éducation. En Ontario, nous avons beaucoup misé sur des politiques adéquates pour faire progresser les normes internationales et nationales en matière de droits de la personne. À cette fin, la Commission a formulé et approuvé plusieurs énoncés de politiques qui décrivent son interprétation de certaines dispositions du Code et citent la jurisprudence à l'appui. Les politiques intègrent les principes internationaux sur les droits de la personne et font référence aux conventions internationales applicables.

En 1998 et 1999, la Commission a entrepris une recherche sur les motifs multiples et interreliés de discrimination, en vue d'élaborer un modèle analytique de reconnaissance du préjudice unique qui résulte d'une discrimination fondée à la fois sur la race et sur le sexe. Les participants à la Conférence mondiale contre le racisme, en Afrique du Sud, ont reconnu le caractère hautement stratégique d'une approche croisée de la discrimination. La Commission publiera sous peu un document de travail sur cette approche et tiendra des consultations sur le sujet. Je peux vous assurer que le travail effectué à l'échelon international sera au centre du projet. Ainsi, en notre qualité de commission des droits de la personne, nous pourrions mettre en œuvre, en partie, l'une des recommandations de la conférence mondiale.

L'article 29 du Code autorise la Commission à engager la responsabilité d'autres institutions et organismes de plusieurs façons. Ainsi, la Commission peut enquêter sur des affaires de droits de la personne dans la province et prendre les mesures nécessaires pour encourager des organismes à participer aux travaux visant la réduction, ou la prévention, des problèmes afférents aux droits de la personne. Dernièrement, la Commission a tenu des consultations à la grandeur de la province sur les affaires de droits de la personne mettant en cause les Ontariens âgés. Nous avons dressé un compte rendu sur les commentaires reçus et nous avons formulé de nombreuses recommandations d'actions qui permettront au gouvernement et à la communauté de combattre la discrimination fondée sur l'âge.

La Commission communique souvent par écrit avec des organismes pour leur faire part des questions de droits de la personne qui doivent être réglées. La Commission peut examiner tous les statuts, règlements, programmes et toutes les politiques en vigueur et faire des recommandations au gouvernement à leur sujet. Nous écrivons donc fréquemment à des ministres et à des ministères, et nous les rencontrons aussi, pour leur faire part de problèmes en matière de conformité à des obligations nationales et internationales relatives aux droits de la personne.

En plus d'entretenir des liens avec des organismes de la province, nous souhaitons améliorer notre collaboration avec d'autres commissions canadiennes. L'ACCCDP est un organisme national contribue de plus en plus à l'évolution du Canada en ce qui concerne ses obligations nationales et internationales. Je m'en réjouis parce que, comme je l'ai déjà souligné, il n'existe pas au Canada d'institution d'envergure nationale de défense des droits de la personne. La division des pouvoirs alimente les luttes de compétence, alors que la concertation est notre seul moyen de

rights problem. The situation of aboriginal persons who live on and off reserve is an example of this.

In particular, CASHRA has confirmed its support for the inclusion of social condition as a ground of discrimination in human rights legislation and has written to all governments to request that legislative amendments be made to their respective human rights legislation. CASHRA has requested that this resolution be referenced in Canada's report under ICESCR. The second resolution confirms CASHRA members' commitment to using ICESCR as an interpretive tool in the enforcement and promotion of human rights in Canada, to giving full attention to the exercise of all aspects of their mandates and adopting policy positions that are consistent with other international instruments ratified by Canada.

You asked me to identify some of the challenges the commission faces in discharging its human rights responsibilities, and I think those challenges can best be summed up by using the framework of the Paris Principles. In 1991, the first United Nations international workshop on the role of the human rights institutions was held in Paris, resulting in what has come to be known as the Paris Principles. These principles, which Canada played a critical role in developing, were endorsed by the United Nations Commission on Human Rights in 1992 and the General Assembly in 1993. The Paris Principles set out guidelines for what is required for an effective and well-functioning human rights institution. The principles declared that, in order to be effective, human rights institutions require as broad a mandate as possible.

In Ontario, section 29 of our code grants the commission broad powers. Nevertheless, we are sometimes limited in our ability to apply those powers to a human rights issue by virtue of limitations in other aspects of our mandate. Our code is not structured around protections against discrimination based purely on social and economic status, and the only ground that directly relates to economic status is the ground of being in receipt of public assistance. This ground applies only to discrimination in housing.

Another example would be the restricted definition of age for the purpose of discrimination in employment.

While international bodies have recognized that countries should expedite the trend toward the elimination of mandatory retirement, and should ensure adequate protection against age discrimination for older workers, in Ontario we cannot receive a complaint of age discrimination from workers over the age of 65.

The Paris Principles acknowledged that an effective human rights institution is capable of acting independently of government. This includes legal, operational and financial autonomy. Human rights commissions are creatures of the state and funded

nous attaquer ensemble à un problème donné dans le domaine des droits de la personne. La situation des Autochtones qui vivent à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves nous donne un bon exemple de cela.

L'ACCCDP a notamment souscrit à l'ajout de la condition sociale comme motif de discrimination dans la législation sur les droits de la personne. Elle a écrit à tous les gouvernements pour leur demander d'apporter des modifications législatives à cet effet dans leur législation respective. L'ACCCDP a demandé que le Canada fasse état de cette résolution dans le rapport qu'il soumettra au titre du PIRDESC. La deuxième résolution confirme l'engagement des membres de l'ACCCDP à utiliser le PIRDESC comme instrument d'interprétation dans leurs activités de défense et d'exécution des droits de la personne au Canada; à faire en sorte d'agir en tenant compte de tous les aspects de leur mandat, et à adopter des positions de principe conformes à d'autres instruments internationaux ratifiés par le Canada.

Vous m'avez demandé de décrire certains défis que doit relever la Commission si elle veut s'acquitter pleinement de ses responsabilités en matière de droits de la personne. Je me servirai du cadre des Principes de Paris pour vous en dresser le résumé. En 1991, les Nations Unies ont convié à Paris le premier atelier international sur le rôle des institutions de défense des droits de la personne, qui a donné naissance aux «principes de Paris». Le Canada a joué un rôle clé dans l'élaboration de ces principes, adoptés par la Commission des droits de l'homme des Nations Unies en 1992, puis par l'Assemblée générale en 1993. Les Principes de Paris établissent les lignes directrices qui définissent les caractéristiques essentielles d'une institution de défense des droits de la personne efficace, au fonctionnement souple. Les principes énoncent entre autres que, pour être efficaces, ces institutions doivent agir à l'intérieur d'un mandat aussi large que possible.

L'article 29 du Code de l'Ontario confère des pouvoirs très larges à la Commission. Malgré cela, notre capacité d'application est parfois limitée, selon la nature des questions en jeu, par d'autres aspects de notre mandat. Notre Code n'est pas articulé autour de mécanismes de protection en cas de discrimination fondée uniquement sur le statut social et économique, et le seul motif directement lié au statut économique concerne le fait d'être prestataire de l'aide sociale. Or, ce motif de discrimination est recevable uniquement dans le domaine du logement.

On pourrait citer par ailleurs l'exemple de la définition restreinte de l'âge en ce qui a trait à la discrimination dans l'emploi.

Si des organismes internationaux ont reconnu que les pays devraient accélérer le processus d'élimination de la notion de retraite obligatoire et mettre en place des mécanismes de protection des travailleurs âgés contre la discrimination fondée sur l'âge, les travailleurs ontariens âgés de plus de 65 ans ne peuvent pas encore instituer une plainte de discrimination fondée sur l'âge.

Les Principes de Paris énoncent qu'une institution efficace de défense des droits humains doit avoir un pouvoir d'action indépendant du gouvernement, notamment sur les plans juridique, fonctionnel et financier. Les commissions des droits de la

by the state, and they must be accountable to the state for their activities. Pure independence is simply not possible.

However, while the establishment of every institution will necessitate the imposition of certain limitations, restrictions on independence should not interfere with the ability of an institution to discharge its responsibility effectively.

Finally, I wish to speak to the operational efficiency and capacity of human rights commissions. It is no secret that human rights commissions in Canada have been criticized for being too slow and inefficient and being incapable of tackling systemic or sectoral discrimination. Human rights commission have been working hard to address this concern, and I believe that that we have made significant strides, given current frameworks and resources.

The improvements we have seen in Ontario can be attributed to a number of successful strategies. The restructuring performance management, the new business processes, such as mediation and centralized enquiries, and the use of cutting edge information and telecommunications technologies, have led to successes recognized by the public across government and in the media. These achievements in case management enable the commission to better address other areas of its mandate, such as the promotion of human rights and public education.

Although there have been recent improvements, we must continue to ensure that our methods of work are as efficient and effective as possible. In addition, we should be open to considering alternative processes for adjudicating human rights, such as limited direct access to adjudication without tying up the commission resources and conducting investigations in very straightforward cases where the issues are clear.

It is clear that, while human rights commissions have an important role to play in the implementation of domestic and international human rights, there are many other mechanisms and entities that must be involved. These would include parliamentarians, other government bodies or agencies, the judiciary, the civil society organizations and individuals themselves.

Therefore, anything that this committee can do to educate or build capacity within any of these organizations or entities would be of great assistance. In addition, anything this committee can do to facilitate coordination between federal and provincial human rights agencies, such as supporting the work of the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies, would be very welcome. I am sure that the excellent process that you have implemented will result in the identification of strategies that we can pursue in the future. Thank you.

Senator Poy: Mr. Norton, my main interests are social and economic rights. You mentioned that groups or individuals can complain to the commission. Have the organizations of the

personne sont pourtant des créations des États et ce sont les États qui les financent. Cette singulière position fait en sorte qu'elles n'ont pas le choix de lui rendre des comptes sur leurs activités. L'autonomie absolue s'avère tout simplement impossible.

Cependant, s'il est nécessaire d'imposer certaines limites à toute institution constituée en tant que telle, celles qui concernent son autonomie ne devraient pas entraver sa capacité à s'acquitter efficacement de ses responsabilités.

Enfin, j'aimerais aborder le thème de l'efficacité opérationnelle et de la capacité des commissions des droits de la personne. On a publiquement reproché aux commissions canadiennes leur lenteur, leur inefficacité et leur incapacité à régler les problèmes de discrimination systémique ou sectorielle. Les commissions des droits de la personne ont pris ces critiques très au sérieux et, après beaucoup d'effort, je crois qu'elles ont fait des pas de géant compte tenu des cadres de travail et des ressources dont elles disposaient.

En Ontario, quelques stratégies gagnantes ont porté fruit. Notre réussite, qui a été saluée par la population, le gouvernement et les médias, est attribuable à la restructuration des mécanismes de gestion du rendement, aux nouveaux processus administratifs tels que la médiation et les enquêtes centralisées, ainsi qu'aux technologies de pointe en matière d'information et de télécommunications. Ces progrès de la fonction de gestion des cas donnent à la Commission plus de temps pour s'occuper d'autres volets de son mandat, dont la défense des droits de la personne et l'éducation publique.

Malgré des progrès certains, nous devons poursuivre notre travail pour assurer une efficacité et une efficacité optimales de nos méthodes de travail. Nous devons aussi rester à l'affût de méthodes non conventionnelles de règlement, telles que l'accès direct limité à la procédure judiciaire, en évitant l'utilisation inconsidérée des ressources de la commission et l'institution d'enquête sur des causes simples, où les enjeux sont clairs.

Le rôle des commissions des droits de la personne est indéniable en matière d'application des droits publics aux échelons national et international. Cependant, leur travail serait vain sans la contribution d'autres mécanismes et institutions, dont les parlementaires, les organismes et entités gouvernementaux, la magistrature, les organisations de la société civile et chacun des membres de la population.

De ce fait, tout ce que fera le Comité pour éduquer ces organismes et ces entités et pour mettre leur potentiel en valeur contribuera à l'avancement de la cause. Il en va de même pour les activités du Comité qui favoriseraient la coordination entre les organismes de défense des droits de la personne au fédéral et au provincial — par exemple, en donnant son appui aux travaux de l'Association canadienne des Commissions et Conseil des droits de la personne. De tels efforts seront grandement appréciés. Déjà, nous sommes convaincus que l'excellent processus que vous avez mis en route sera fertile et qu'il nous procurera des stratégies à mettre en œuvre. Merci.

Le sénateur Poy: Monsieur Norton, je m'intéresse particulièrement aux droits sociaux et économiques. Vous avez signalé que des groupes et des personnes pouvaient soumettre leurs plaintes à

homeless in Ontario ever come to the commission to complain about discrimination against them? Has the commission ever approached the government on their behalf?

Mr. Norton: In response to your first question, I do not know of any instance where, as you describe it, the organizations for the homeless have approached the commission.

Senator Poy: They demonstrate — they are very vocal.

Mr. Norton: I am not aware that the OCAP, to which you refer, has come to the commission with any specific complaint or request. There are a number of other agencies dealing with people who have housing difficulties and people who may not have legal counsel that come to the commission on a regular basis. In fact, some of the leading cases over the last few years, for example, one we referred to as the Bramalea case, have dealt with the issue of discrimination against people based upon the application of income-to-rental-cost ratios that are artificially applied.

We have had some success in addressing those issues before tribunals and the courts. We have made submissions to government and I have appeared before the committee of the legislature on the tenant legislation. The most recent amendments were perhaps three years ago, and we made submissions on behalf of the commission in opposition to some of the proposals that were included in the legislation. As a result of that, there were some minor changes made that accommodated some of our concerns, but not all of them.

The Chairman: Mr. Norton, you have put together quite an extensive manual, if I recall, on advancing economic and social and cultural rights relevant to your commission. Is that available to us? Would there be information in the manual that you think we should address?

Mr. Norton: We intended to publish what we have, however, we encountered budgetary problems because of the volume of material that requires translation. We are working on a summary of those proceedings, which will be on our Web site soon. If you would be willing to accept them in their current form, we would be pleased to make them available to you.

The Chairman: I would appreciate that.

Senator Finestone: Would you please describe CASHRA? Who comprises that group and what is its mandate?

Mr. Norton: CASHRA is the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies. I cannot tell you when it was founded — it predates me in the field of human rights. It is composed of the Canadian Human Rights Commission, each of the 10 provincial commissions and the three territorial commissions. It provides an exchange of information. There are regular annual meetings where the representatives convene in one location. We have frequent teleconferences between the annual meetings.

la Commission. Les organismes ontariens de défense des droits des sans-abri ont-ils déjà déposé une plainte à la Commission concernant la discrimination dont ils sont victimes? La Commission a-t-elle déjà intercedé auprès du gouvernement en leur nom?

M. Norton: Pour répondre à votre première question, je dois vous avouer que je ne me souviens d'aucun lien direct entre les organismes auxquels vous faites allusion et la Commission.

Le sénateur Poy: Pourtant, nous les entendons beaucoup — leurs revendications se font de plus en plus pressantes.

M. Norton: À ma connaissance, la Coalition ontarienne de l'anti-pauvreté, dont vous avez parlé, n'a jamais déposé une plainte ou une requête précise devant la Commission. La Commission transige régulièrement avec d'autres organismes qui défendent des personnes ayant des problèmes de logement ou des personnes qui ne sont pas représentées par un avocat. Effectivement, quelques-unes des décisions prééminentes des dernières années, dont la décision Bramalea fait partie, concernaient des cas de discrimination fondée sur l'application arbitraire du ratio revenu-coût de location.

Nous avons obtenu un certain succès sur ces questions devant les tribunaux et les cours. Nous avons formulé des propositions au gouvernement et j'ai moi-même témoigné devant un comité de l'Assemblée législative au sujet de la législation concernant les locataires. Les plus récentes modifications remontent à trois ans environ: la Commission a depuis formulé des propositions pour contester quelques-unes des propositions de la législation. Nos propositions ont abouti à des modifications mineures qui résolvaient certaines de nos préoccupations, mais pas toutes.

La présidente: Monsieur Norton, vous avez produit un manuel d'assez bonne taille, si je me souviens bien, sur les droits économiques, sociaux et culturels qui relèvent de votre Commission. Peut-on en obtenir copie? Le manuel aborde-t-il des thèmes que nous devrions traiter ici?

M. Norton: Le manuel devait être publié, mais nous avons manqué de fonds en raison de l'ampleur des textes à traduire. Nous travaillons actuellement au sommaire de nos travaux, qui sera bientôt affiché à notre site Web. Si vous n'avez pas d'objection à recevoir le manuel dans sa forme actuelle, nous vous le fournirons avec plaisir.

La présidente: Je l'apprécierai beaucoup.

Le sénateur Finestone: Pouvez-vous décrire ce qu'est l'ACCCDP? Qui en est membre et quel est son mandat?

M. Norton: L'ACCCDP est l'acronyme de l'Association canadienne des Commissions et Conseil des droits de la personne. Je ne connais pas la date de fondation — elle existait déjà quand j'ai commencé à travailler dans le domaine des droits de la personne. Cette association regroupe la Commission canadienne des droits de la personne, les dix commissions provinciales et les trois commissions territoriales. C'est une tribune d'échange d'information. Elle organise régulièrement des réunions annuelles pour rassembler tous les représentants. Entre chaque réunion annuelle, nous participons souvent à des téléconférences.

The initiatives that CASHRA has taken have been in a variety of forms. I made reference to resolutions. At the annual meeting, there are often resolutions brought forward by one of the member agencies, or perhaps by more than one. If adopted by CASHRA, those are shared with the heads of each of our governments across the country, along with whatever the recommendations might be.

CASHRA, on several occasions, has sought intervenor status on cases going before the Supreme Court, where the issues relate to human rights and are deemed to be of sufficient importance that CASHRA feels it ought to have a voice. CASHRA has limited resources and is basically funded by levying a fee upon each member agency that is based roughly upon the population that each agency represents. CASHRA has been fortunate to receive some outstanding counsel to take on cases on a pro bono basis when we appear before the Supreme Court of Canada. Some of those cases have been done by law professors or, in some cases, by counsel from larger law firms that are prepared to do this work on a pro bono basis.

Senator Finestone: What is your relationship with the committees that are known structurally as the federal-provincial-territorial, or FPT, committees?

I read your proposed resolutions on social conditions and on social and economic rights. They are intriguing, but what position does the federal government take? You say that you had meetings with the federal, provincial and territorial commissioners and members of those organizations that deal with human rights. Do the federal representatives come in and take a national perspective? Do they take a position based on their directive from their minister? How does that work?

I would like to ask you about Senator Cohen's resolution on social condition. Did that amendment not go through the house? If so, how did that impact on your CASHRA resolution?

Mr. Norton: By the FPT committee, are you referring to the continuing committee by any chance?

Senator Finestone: Yes.

Mr. Norton: I was not familiar with the FPT acronym. Let me clarify that CASHRA does not have government representatives, however, they have human rights agency representatives. The ministries would normally not have delegates to CASHRA. Of late, a number of departmental representatives have come along as observers, but they do take any position on behalf of any government there.

Our relationship with the continuing committee is very much up in the air at the moment.

Senator Finestone: Is it a bit tenuous?

Mr. Norton: Yes. CASHRA members are not sure where they stand with respect to the continuing committee for a number of reasons, not least of which is that the Human Rights Commissions and agencies, by definition under international covenants, are to

Les initiatives de l'ACCCDP ont pris de nombreuses formes. J'ai déjà parlé de ses résolutions. Au cours de la réunion annuelle, il arrive souvent que l'un ou plusieurs des organismes membres présentent des résolutions. Si l'Assemblée de l'ACCCDP adopte les résolutions, elles sont communiquées à tous les chefs des gouvernements du pays, avec les recommandations afférentes, le cas échéant.

À de nombreuses occasions, l'ACCCDP a demandé d'agir à titre d'intervenante dans certaines causes de droits de la personne portées devant la Cour suprême qui mettaient en jeu des questions fondamentales. Les ressources de l'ACCCDP sont limitées; elle est financée essentiellement par les droits d'adhésion des membres, établis grossièrement en fonction de la population représentée par l'organisme. L'ACCCDP a eu l'immense chance de bénéficier des services bénévoles d'avocats de renom pour défendre des causes devant la Cour suprême du Canada. Certaines de ces causes ont été menées par des professeurs de droit ou par des avocats de grands cabinets qui avaient accepté de travailler bénévolement.

Le sénateur Finestone: Quelle relation entretenez-vous avec les comités dont la structure est fédérale-provinciale-territoriale, ou FPT?

J'ai lu les résolutions que vous avez présentées sur la condition sociale et les droits sociaux et économiques. Elles sont intéressantes, mais quelle est la position du gouvernement fédéral à leur égard? Vous avez mentionné vos rencontres avec des commissaires fédéraux, provinciaux et territoriaux, ainsi qu'avec des membres d'autres organismes s'intéressant aux droits de la personne. Des représentants du fédéral y assistent-ils pour donner une perspective nationale? Leur position s'appuie-t-elle sur les orientations énoncées par le ministre? Comment les choses se passent-elles?

J'aimerais vous interroger au sujet de la résolution qu'a présentée le sénateur Cohen sur la condition sociale. Cette proposition n'est-elle pas parvenue à la Chambre? Si oui, quel a été l'impact sur la résolution de l'ACCCDP?

Mr. Norton: Quand vous parlez du comité FPT, faites-vous référence au comité permanent?

Le sénateur Finestone: Oui.

Mr. Norton: Je n'avais jamais entendu l'acronyme FPT. Je tiens à préciser que l'ACCCDP ne compte aucun représentant du gouvernement; par contre, des représentants d'organismes de défense des droits de la personne en font partie. Les ministères, normalement, ne sont pas représentés au sein de l'ACCCDP. Dernièrement, des représentants de ministères ont participé aux réunions à titre d'observateurs, mais ils prennent la position du gouvernement qu'ils représentent.

Notre relation avec le comité permanent est très fébrile présentement.

Le sénateur Finestone: Un peu fragile?

Mr. Norton: Oui. Les membres de l'ACCCDP ne savent pas où se situer au juste par rapport au comité permanent, pour diverses raisons. L'une d'entre elles, et non la moindre, concerne le fait que les commissions et les organismes de droits de la personne, selon

be arm's length from government. The continuing committee tends to be preparing government responses to be conveyed ultimately to the United Nations.

There has been participation from human rights agencies in the past, but largely in an advisory capacity to the ministries that are representing the government of the jurisdiction. The continuing committee has raised the question over the last couple of years as to what status we have and whether we should be participating. That has not yet been resolved.

Senator Finestone: A written answer would be fine for this question if you cannot answer it now. The nature of the work that you describe as implementing the Code of Human Rights of Ontario would go beyond discrimination and harassment; it would include the enforcement of policies and of education. We learned that many Supreme Court decisions look at questions of labour law, sexual harassment law and child protection law, based on international covenants or treaties that Canada has signed.

When the Ontario Human Rights Commission looks at a case, can it go beyond discrimination and harassment to the enforcement of policy and education as enunciated under international human rights law?

Mr. Norton: The international human rights law is not binding in the sense that domestic law is.

Senator Finestone: You could say that is influencing, though.

Mr. Norton: That is exactly how we would use it in the development of policy. Policy for the mission is not quite like government policy. The policy does not give rise to a particular program. Rather the policy assists in the interpretation of how to apply the code to a set of circumstances. In developing that kind of policy, we would incorporate the use of international instruments as part of the argument.

Senator Finestone: Discrimination against women in the labour force has recently cost the Canadian government about \$30 billion. That was an important decision and I was glad of it, but can you make such a decision?

Mr. Norton: Discrimination against women in the workforce is part of the code. We would not need to rely upon international instruments to deal with that.

We must deal also with things such as economic, social and cultural rights. We have developed a litigation strategy to select certain cases on which to test the argument of international instruments before tribunals and the courts. One such case would be the provision of the Child Tax Credit by the federal government. Provinces, in many instances, claw that back from individuals who are in receipt of public assistance or welfare. However, someone with an equivalent earned income would not have that amount clawed back.

la définition qu'en donnent les pactes internationaux, ne doivent pas être liés au gouvernement. Or, le comité permanent a tendance à s'immiscer dans la préparation des réponses du gouvernement qui seront présentées aux Nations Unies en bout de ligne.

Dans le passé, des organismes de droits de la personne participaient aux travaux, le plus souvent à titre de conseillers des ministères qui représentaient le gouvernement d'une administration donnée. Ces dernières années, le comité permanent a souvent soulevé la question de notre statut et de la pertinence de notre participation. La question reste sans réponse à ce jour.

Le sénateur Finestone: Vous pourriez répondre à la prochaine question par écrit si vous n'avez pas de réponse immédiate. La nature de votre travail, qui selon votre description consiste à mettre en application le Code des droits de la personne de l'Ontario, dépasse largement les questions de discrimination et de harcèlement. La Commission ne devrait-elle pas s'intéresser aussi à l'exécution des politiques et à l'éducation? Nous avons appris que de nombreux arrêtés de la Cour suprême concernant le droit du travail, le harcèlement sexuel et la protection des enfants sont fondés sur des pactes ou des traités internationaux que le Canada a signés.

Quand la Commission ontarienne des droits de la personne instruit une affaire, peut-elle aller au-delà des questions de discrimination et de harcèlement? Peut-elle s'intéresser à l'application des politiques et à l'éducation dans l'esprit du droit international en matière de droits de la personne?

M. Norton: En matière de droits de la personne, le droit international n'a pas le caractère exécutoire du droit national.

Le sénateur Finestone: Mais il a une influence, non?

M. Norton: C'est exactement ainsi que nous l'appliquons dans l'élaboration de nos politiques. Une politique de mission ne peut être comparée à une politique gouvernementale. Elle n'institue pas un programme bien précis. Nos politiques orientent l'interprétation du Code et son application à un ensemble de circonstances. En cours d'élaboration, nous nous appuyons sur les instruments internationaux pour étoffer le contenu de nos politiques.

Le sénateur Finestone: La discrimination envers les femmes dans le marché du travail a coûté quelque 30 milliards de dollars au gouvernement récemment. Cet arrêté a fait date et je m'en réjouis. Pour votre part, pouvez-vous rendre de telles décisions?

M. Norton: Le Code dispose des questions de discrimination envers les femmes dans le marché du travail. Nous n'avons pas besoin de nous en remettre aux instruments internationaux sur cette question.

Nous devons aussi intervenir sur des questions de droits économiques, sociaux et culturels. Nous avons mis sur pied une stratégie d'instance qui consiste à sélectionner des causes pour mettre à l'essai notre argumentation fondée sur les instruments internationaux devant les tribunaux et les cours. L'une des causes retenues concerne le crédit d'impôt pour enfants octroyé par le gouvernement fédéral. Il arrive souvent que les provinces récupèrent ces sommes si le contribuable est un prestataire de l'aide sociale. Or, elles ne récupèrent pas ce montant si le revenu déclaré a été gagné par le travail.

We saw that as a discriminatory impact upon persons in receipt of public assistance, one that could impact on their capacity to afford reasonable housing. In that kind of case, although we do not have express provisions in our code, we would use the housing discrimination provisions and incorporate the international covenants to bolster our arguments.

Senator Wilson: You stated that CASHRA supported the inclusion of social condition in human rights legislation and that, within 90 days, you were to communicate with all governments to ask them to include it.

That resolution passed in March. We are now almost in November. Can you give us an update on this?

Mr. Norton: I am not the president of CASHRA this year. We have not heard back from anyone, at least as far as it has been communicated to me. I expect we have received acknowledgements but nothing more.

Senator Wilson: Do you mean that they will only acknowledge that they received the letter and have made note of the information?

Mr. Norton: Yes. I suspect that is the case.

The Chairman: The president of CASHRA will be here later and we can follow up at that time.

Senator Wilson: You mentioned there are some restrictions on what you can do under the employment age restriction of 65. Who are you working with to change that? Are you working with any parliamentarians so that someone in the system is informed, someone who may be able to help?

Mr. Norton: Our particular restrictions are in Ontario legislation. We have been working with the Ontario government and trying to persuade them to move on it. That is true to differing degrees in all of the other provinces with the exception of Quebec, Manitoba and New Brunswick. I believe those three provinces have passed legislation to prohibit arbitrary or mandatory retirement at age 65.

Senator Wilson: In other words, you are dealing with that issue provincially?

Mr. Norton: Yes. Our documents have been used in other jurisdictions and have been cited in some court cases, one just within the last week in British Columbia. The British Columbia court cited the work we had done in Ontario as a source of information.

It suggested that it might be time for the Supreme Court of Canada to revisit its decision on mandatory retirement. Whether the Supreme Court of Canada will listen to the British Columbia court remains to be seen.

À nos yeux, il s'agit d'une mesure discriminatoire envers les prestataires de l'aide sociale, qui peut notamment jouer sur leur capacité à s'offrir un logement raisonnable. Dans ces cas, même si nous ne pouvons nous appuyer sur des dispositions expresses du Code, nous invoquons les dispositions sur la discrimination dans le domaine du logement et nous faisons référence aux dispositions des pactes internationaux pour étoffer notre argumentation.

Le sénateur Wilson: Vous avez indiqué que l'ACCCDP appuyait l'ajout de la condition sociale comme critère de discrimination dans la législation en matière de droits de la personne et que, avant 90 jours, vous alliez communiquer avec tous les gouvernements pour leur demander de l'inclure dans leur propre législation.

Cette résolution a été adoptée en mars. Nous sommes presque en novembre. Pouvez-vous nous donner un compte rendu sur la question?

M. Norton: Je ne suis pas président de l'ACCCDP cette année. Personne ne nous a donné de rétroaction jusqu'à maintenant, du moins aucune qui soit venue jusqu'à moi. Nous avons dû recevoir des accusés de réception, sans plus.

Le sénateur Wilson: Entendez-vous par là que les gouvernements se contentent d'accuser réception de la lettre et de l'information transmise?

M. Norton: Oui. Je suppose qu'il en est ainsi.

La présidente: Le président de l'ACCCDP viendra témoigner devant nous un peu plus tard; nous ferons un suivi de la question à ce moment-là.

Le sénateur Wilson: Vous avez évoqué des limites à votre action en ce qui concerne la retraite obligatoire à 65 ans. Avec qui travaillez-vous pour faire bouger les choses? Collaborez-vous avec des parlementaires pour vous assurer que des acteurs importants du système sont mis au courant? Quelqu'un qui pourrait faire quelque chose d'utile?

M. Norton: Les restrictions découlent de la législation ontarienne. Nous avons tenté de persuader le gouvernement ontarien de prendre des mesures. Le portrait est le même, à quelques nuances près, dans toutes les provinces, à l'exception du Québec, du Manitoba et du Nouveau-Brunswick. Je crois que ces trois provinces ont adopté une législation qui interdit d'imposer la retraite arbitraire ou obligatoire à 65 ans.

Le sénateur Wilson: Autrement dit, cette question est de compétence provinciale.

M. Norton: Oui. D'autres administrations ont utilisé nos documents et ils ont été cités en cour — pas plus tard que la semaine dernière, en Colombie-Britannique. La cour de la Colombie-Britannique a cité les travaux réalisés en Ontario à titre d'information.

Elle a laissé entendre qu'il était peut-être temps que la Cour suprême du Canada revienne sur sa décision concernant la retraite obligatoire. Il reste à voir si la Cour suprême donnera suite à la suggestion de la cour de la Colombie-Britannique.

Senator Joyal: Mr. Norton, I noted that you were the president of the Canadian Human Rights Tribunal. In that capacity and in your capacity as Chief Commissioner of the Ontario Human Rights Commission, what kind of weight do you put on the international covenants that Canada has ratified but not implemented formally in its internal legislation? This committee is wrestling with this issue. We would be interested to know from someone like you, who has had experience arbitrating, recommending and deciding, the kind of importance you give, in practice, to the international instruments that Canada is ratifying.

Mr. Norton: I am not sure how I would quantify that. Generally, it ought to be very persuasive for any tribunal or for any court, if our country has gone into the international forum and signed these covenants indicating it is committed to the elimination of certain kinds of discrimination. If it has not been incorporated directly into domestic law through legislation, it does not have the same binding effect, but as an adjudicator, I would certainly accept arguments about the persuasiveness of moving forward in those areas because the nation has indicated a willingness. For example, in the area of children's rights, we have made commitments internationally that we have not incorporated domestically. In the areas of economic, social and cultural rights, we have made international commitments that we have not translated into domestic law.

There are limits as to how far you can go with that. We cannot simply say that because this is what the international law says, we will make it domestic law. It does not work that way.

The courts can go further than tribunals in this respect. We have seen a number of instances in recent years with the Supreme Court of Canada. I could put together the cases where that has been done and forward them to you in follow-up documentation.

Senator Joyal: That would be helpful because we know of some cases that went to court. We know about the labour case with Chief Justice Dickson and the Public Service Employee Relations Act, 1987, and about the Baker immigration case where Justice Heures-Dubé made a direct reference to the importance of international instruments and covenants to interpret the disposition of the Charter.

My reflection on this would be how those principles that have been recognized in the Supreme Court find their way into the administrative court. On a day-to-day basis, are you in a position in Ontario, for instance, when you do an investigation or an arbitration, to not give full effect to a provision by an international instrument because it has not been implemented into the domestic legislation? In terms of interpreting, what if the international instruments were helpful to understand how to interpret or determine the extent and scope of protection that we have under provincial or federal legislation?

Le sénateur Joyal: Monsieur Norton, j'ai appris que vous étiez aussi président du Tribunal canadien des droits de la personne. En cette qualité et en votre qualité de président de la Commission ontarienne des droits de la personne, quel crédit accordez-vous aux pactes internationaux que le Canada a ratifiés sans les mettre en œuvre de façon formelle dans sa législation interne? C'est une question épineuse qui donne bien du mal de tête au Comité. Vous avez beaucoup d'expérience au chapitre de l'arbitrage, des recommandations et des décisions, et nous sommes très intéressés à apprendre quelle importance est accordée, dans les faits, aux instruments internationaux que le Canada ratifie.

M. Norton: J'hésite à quantifier l'importance de ces instruments pour nous. En règle générale, si le Canada s'est prononcé sur la scène internationale en signant un traité, cela devrait suffire pour convaincre les tribunaux et les cours de son désir d'éliminer certains types de discrimination. Si les dispositions n'ont pas été intégrées directement dans notre droit par la voie d'une législation particulière, elles n'ont pas le même pouvoir exécutoire. Cependant, si j'arbitrais une cause, il est certain que je reconnaîtrais tout argument sur la nécessité de progresser dans un domaine puisque notre pays a signifié sa volonté qu'il en soit ainsi. Par exemple, dans le domaine des droits des enfants, nous avons pris des engagements à l'échelle internationale qui ne se reflètent pas dans notre législation nationale. Dans les domaines des droits économiques, sociaux et culturels, nous avons pris des engagements internationaux qui ne sont pas présents non plus dans notre droit national.

Notre possibilité d'action s'en trouve limitée. Il est impossible pour nous d'argumenter que, si le droit international en dispose d'une telle manière, telle disposition a force de loi nationale. Les choses ne fonctionnent pas comme ça.

Les cours peuvent aller plus loin que les tribunaux à cet égard. La Cour suprême du Canada a été saisie de nombreuses instances de cet ordre ces dernières années. Je pourrais dresser la liste des causes traitées et vous les faire suivre.

Le sénateur Joyal: Cela nous serait fort utile. Nous sommes déjà au fait de certaines causes qui ont abouti devant une cour. Notamment, nous avons entendu parler de la cause du droit du travail concernant la Service Employee Relations Act de 1987, tranchée par le juge en chef Dickson, de même que de l'affaire Baker, sur une question d'immigration. Dans sa décision, la juge L'Heures-Dubé affirme très clairement qu'il est important de tenir compte des instruments et des pactes internationaux dans l'interprétation des dispositions de la Charte.

Pour ma part, je me demande comment les cours administratives traitent ces principes reconnus par la Cour suprême. Au quotidien, quand vous faites enquête ou quand vous arbitrez une cause, pouvez-vous, en Ontario notamment, ignorer en partie la teneur d'une disposition d'un instrument international sous prétexte qu'elle n'a pas été intégrée dans la législation nationale? Sur le plan de l'interprétation, qu'arrive-t-il si des instruments internationaux vous aident dans l'interprétation ou l'établissement de la portée et de l'étendue d'un mécanisme de protection prévu dans une législation provinciale ou fédérale?

Mr. Norton: Our policies at the provincial level in Ontario are regularly under amendment to reflect the most recent decisions of the Supreme Court. If the Supreme Court reflects in its reasons for a particular outcome of a case an argument that incorporates some reference to the international instruments, we would reflect that in our policies through amendments of the policies that are guides in terms of application of the code within Ontario. Likewise, if it had an impact upon the interpretation our staff ought to give to our domestic law within Ontario, we would make appropriate amendments to what we refer to as our administrative manual, which sets out for the staff all the information they ought to apply to the interpretation of the code in given fact situations.

Senator Joyal: Would you be kind enough to give us additional information in that context? It would be helpful in our future work.

Mr. Norton: If they are not already available, a whole host of documents will soon be available from the legal conference we had on the application of international covenants to domestic law. They are not yet translated, but if you would accept them as they are, we would be glad to send them.

The Chairman: Thank you for sharing the information and giving us an insight as to how the commissions deal with the international obligations. It was a good education for us. The application of international law to our national systems is, apparently, the same thing you are struggling with, and your insights and suggestions as to what you are doing may be helpful for our future study.

The committee adjourned.

OTTAWA, Monday, November 5, 2001

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 3:05 p.m. to examine issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chairman*) in the Chair.

[English]

The Chairman: This is the continuation of the study of the Standing Senate Committee on Human Rights, meeting on Monday, November 5 at 3:00 p.m. We are authorized to examine issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

We are grateful that Professor Errol Mendes from the Faculty of Law, University of Ottawa, who, I think spends his days in this area, has come to give us the benefit of his knowledge. I thank you for coming back a second time.

M. Norton: La province d'Ontario modifie constamment des politiques par suite des décisions de la Cour suprême. Si la Cour fait une référence quelconque à un instrument international dans l'argumentation d'une décision, nous modifierons en conséquence les politiques qui guident l'application du Code en Ontario. De même, si cette référence influe de quelque façon sur l'interprétation du droit en Ontario, nous apportons les modifications nécessaires dans le manuel administratif. Ainsi, nous nous assurons de donner au personnel l'information juste sur l'interprétation souhaitée du Code selon les circonstances.

Le sénateur Joyal: Seriez-vous assez aimable de nous donner plus d'information à ce sujet? Elle sera précieuse pour la suite de nos travaux.

M. Norton: Si ce n'est déjà fait, nous allons sous peu publier une série de documents issus de notre conférence juridique sur l'application des pactes internationaux en droit national. Ils n'ont pas encore été traduits mais, si vous n'avez pas d'objection, nous vous les enverrons avec plaisir dans leur forme actuelle.

La présidente: Merci de nous avoir communiqué toute cette information et de nous instruire sur le traitement de nos obligations internationales au sein des commissions. Nous avons beaucoup appris. Votre lutte s'apparente, du moins en apparence, à nos efforts visant l'application du droit international dans nos systèmes nationaux. Les lumières et les suggestions dont vous nous avez gratifiés sur votre action seront très utiles à notre étude.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 5 novembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 15 h 05 pour étudier diverses questions ayant trait aux droits de la personne et examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement permettant au Canada de respecter ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente: Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, le lundi 5 novembre à 15 heures, pour poursuivre son étude. Nous sommes autorisés à étudier diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement permettant au Canada de respecter ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Nous sommes très reconnaissants envers le professeur Errol Mendes, de la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa, qui consacre son temps à l'étude de ces questions-là, d'avoir accepté de nous faire bénéficier de son expertise en la matière. Je tiens à vous remercier d'avoir accepté de vous présenter une deuxième fois devant le comité.

As you know, the last time some of us were shut out of the building and you were shut in the building. It was a crisis situation, so we had to adjourn until today. I thank you for making yourself available for the second time.

Without any further comments I will ask you to proceed with your brief. I am sure the senators will then have questions for you.

Professor Errol P. Mendes, Faculty of Law, University of Ottawa: It is a great honour to come before you to present my views on the role of your committee, especially in the aftermath of the events of September 11, which I will be addressing specifically.

In 1999, Canada went through its five-year compliance review with the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, (ICESCR) and the International Covenant on Civil and Political Rights, (ICCPR) in 1997. There was also a review of Canada's performance under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, (CEDAW). While the Canadian government presented an overall good compliance record with all three conventions, NGOs and social activist groups presented a much more negative picture of Canada's compliance. In particular, they argued that there had been a deterioration of social equality and social programs in Canada that resulted in the violation of equality and other rights of disadvantaged groups in Canada. In its evaluation of Canada's record under these three conventions, there was a tendency by the treaty bodies doing the evaluation to agree with the critique of the NGOs and social activists. You have heard this evidence from other witnesses, so I will not dwell on it.

My presentation will not deal with the substance of these positions either but, rather, with the particular statement of the Human Rights Committee. In its evaluation of Canada's compliance under the ICCPR, the committee noted the lack of equivalence between the protections under that convention and those available under the Canadian Charter of Rights and Freedoms and other human rights legislation in Canada. It further recommended that consideration be given to the establishment of a public body responsible for overseeing implementation of the covenant and for reporting any deficiencies.

Some members of the Canadian government, NGOs, social activist groups and individuals have argued that the public body that could oversee such compliance with international human rights treaties should be part of an expanded mandate of the Canadian Human Rights Commission. They point in support of such an extension of the mandate to the 1991 Paris principles, adopted at a UN-sponsored meeting of national human rights institutions. These principles support as broad a mandate as possible for such national human rights institutions including the mandate to promote and ensure the harmonization of national

Comme vous le savez, la dernière fois, certains d'entre nous avons été empêchés de pénétrer dans l'immeuble, alors qu'on vous a empêchés, vous, d'en sortir. En raison de cette crise, nous avons dû reporter la réunion à aujourd'hui. Merci donc d'avoir accepté de revenir une deuxième fois pour présenter vos témoignages.

Je vais donc vous céder tout de suite la parole pour faire votre exposé. Je suis sûre que les sénateurs voudront ensuite vous poser des questions.

M. Errol P. Mendes, professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa: Je suis très honoré d'avoir aujourd'hui l'occasion de comparaître devant le comité pour présenter mes vues sur le rôle de votre comité, notamment à la lumière des événements du 11 septembre, que je vais aborder spécifiquement dans mon exposé.

En 1999, le gouvernement a entrepris l'examen qui doit se faire sur une base quinquennale en vue d'évaluer dans quelle mesure le Canada respecte le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), ainsi que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). En 1997, il s'était déjà penché sur la performance du Canada en regard de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF). Bien que le gouvernement canadien présente une fiche de route relativement bonne en ce qui concerne ces trois textes, des ONG et des groupes de militants sociaux ont fait état d'un bilan beaucoup plus négatif en ce qui concerne le respect de ces conventions par le Canada. Ils ont soutenu en particulier qu'on a assisté, au Canada à une détérioration de l'égalité sociale et des programmes sociaux, détérioration qui a occasionné des violations des droits à l'égalité, ainsi que des autres droits des groupes défavorisés. Dans leur évaluation de l'observation de ces trois conventions par le Canada, les organes de surveillance des traités chargés de faire l'évaluation ont eu plutôt tendance à donner raison aux ONG et aux militants sociaux. Comme d'autres témoins vous en ont déjà parlé, je ne m'étendrai pas sur ce sujet.

Mon exposé ne va pas porter sur les positions de fond du gouvernement, des ONG ou des militants sociaux, mais plutôt sur certaines déclarations du Comité des droits de l'homme. Quand il a évalué dans quelle mesure le Canada respectait le PIDCP, le comité a noté le déséquilibre entre les protections accordées par ce pacte et celles découlant de la Charte canadienne des droits et libertés et d'autres lois canadiennes qui protègent les droits de la personne. Il a en outre recommandé au Canada d'envisager la mise sur pied d'un organisme public qui serait chargé de contrôler l'application du PIDCP et de signaler tout défaut de conformité.

Certains, au sein du gouvernement canadien, des ONG et des groupes de militants sociaux, de même que des particuliers, ont recommandé que cet organisme public, qui serait donc chargé de vérifier le respect des traités internationaux sur les droits de la personne — soit rattaché à la Commission canadienne des droits de la personne dont on élargirait alors le mandat. Ils invoquent pour cela les principes adoptés à Paris, en 1991, à l'occasion d'une rencontre des institutions nationales de défense des droits de la personne, sous l'égide de l'ONU. Ces principes vont dans le sens d'un mandat qui soit aussi large que possible et qui prévienne

legislation, regulations and practices with international human rights instruments, to which the state is a party, and their effective implementation.

[Translation]

A powerful critique of such a recommendation is that the Canadian Human Rights Commission is already overburdened with its existing mandate, and both internal investigations and that done by the Auditor General of Canada have found some serious problems with the Commission fulfilling its present anti-discrimination mandate. Another powerful critique could be the omission of any proposal to give Parliament, including the Senate of Canada, a role in overseeing Canada's compliance with its international human rights obligations.

I think there is a powerful democratic argument for such a role.

[English]

The present system has permitted civil society groups to influence the deliberations and recommendations of many of the treaty bodies that deal with human rights. This is a development to be applauded and will go some way to ensure the accountability on the part of governments who are reporting their progress on the implementation of human rights treaties. However, civil society groups will also have to deal with a challenge themselves. There are increasing concerns about how democratic and representative these groups are themselves. Do they speak only for their members or special interests, or can they legitimately claim to speak on behalf of civil society, domestically or internationally? A response to the challenge regarding the democratic nature of NGOs and whom they represent is that over time the credibility or lack thereof of NGOs gets tested by their own constituents and by their own actions and activities. For example, not many would dispute the legitimacy of Amnesty International to participate in reviewing compliance with the International Covenant on Civil and Political Rights.

However, another answer to this democratic deficit challenge, both on the part of government and NGOs as regards the implementation of Canada's human rights obligations, is to reinforce the role of the Canadian Parliament in scrutinizing implementation of Canada's legal obligations. I have a precise suggestion based on the British model in the mother of parliaments, which may become even more critical since the horror of September 11, 2001.

Since coming into effect on October 2, 2000, the Human Rights Act, 1998, of Great Britain, which implements the European Convention on Human Rights in the United Kingdom, the British Parliament has been obligated to set up a joint

notamment la promotion et la garantie de l'harmonisation des règlements et des pratiques découlant des législations nationales, ainsi que des instruments internationaux de défense des droits de la personne auxquels est partie l'État concerné. Ces principes portent aussi sur l'application effective de ces instruments.

[Français]

On peut remarquer à propos de cette recommandation que la Commission canadienne des droits de la personne est déjà surchargée en vertu de son mandat actuel et de ses enquêtes internes. Ces enquêtes réalisées par le vérificateur général du Canada ont fait ressortir que la Commission éprouve de sérieuses difficultés à s'acquitter de son mandat actuel de lutte à la discrimination. On pourrait aussi opposer à cette recommandation le fait qu'il n'est pas question dans la proposition formulée d'accorder au Parlement, donc au Sénat du Canada, un rôle de supervision sur la manière dont le Canada s'acquitte de ses obligations internationales sur le plan des droits de la personne.

J'estime pourtant qu'il y aurait eu lieu de confier un tel rôle au Parlement au nom de la démocratie.

[Traduction]

L'actuel système a permis à des groupes de la société civile d'influencer les délibérations et les recommandations des nombreux organismes de surveillance des traités qui s'occupent de droits de la personne. On peut s'en réjouir, car cela contribuera grandement à exiger des gouvernements qu'ils rendent des comptes sur les progrès accomplis au chapitre de la mise en oeuvre des traités sur les droits de la personne. Néanmoins, les groupes de la société civile vont eux-mêmes devoir composer avec un défi de taille. On se demande de plus en plus jusqu'à quel point ces groupes sont démocratiques et représentatifs. Parlent-ils au nom de leurs membres ou d'intérêts spéciaux, ou peuvent-ils légitimement revendiquer le droit de s'exprimer au nom d'une société civile nationale ou internationale? On ne sait pas jusqu'à quel point les ONG et ceux qu'elles représentent sont légitimes parce que, au bout du compte, ce sont leurs mandants et les activités qu'elles mènent qui établissent leur crédibilité ou absence de crédibilité sur ce plan. Par exemple, il viendrait à l'esprit de peu de gens de remettre en question la légitimité de la participation d'Amnistie internationale au processus d'évaluation du respect du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Face à ce soupçon de déficit démocratique chez le gouvernement et les ONG, en ce qui concerne le respect des obligations du Canada en matière de droits de la personne, il existe une autre réponse possible. Elle consiste à renforcer le rôle du Parlement dans l'examen du respect des obligations juridiques du Canada. J'ai une recommandation très précise à formuler à cet égard, recommandation qui s'appuie sur le Modèle des parlements et là je veux parler du modèle britannique. Cette recommandation est d'ailleurs peut-être encore plus pertinente depuis l'horreur du 11 septembre dernier.

Depuis l'entrée en vigueur, le 2 octobre 2000, de la Human Rights Act de 1998, loi d'application de la Convention européenne sur les droits de la personne au Royaume-Uni, le Parlement britannique a dû mettre sur pied un comité mixte de la

committee of the House of Lords and Commons to scrutinize legislation to ascertain whether there will be any conflict with the act and the European Convention on Human Rights. If the view of the joint committee is that there may be conflicts, the government can either address the concerns or ignore them. If they choose to ignore them, then the final judgment of who is right will be decided upon in the courts.

This joint committee is preparing for a heavy workload as Britain responds legislatively to the new terrorist threat that it faces both at home and as part of the international effort to combat the merchants and financiers of such terrorism. Tougher police powers to detain and interrogate suspects are being contemplated in Britain. Some are suggesting that the Human Rights Act be amended to allow for these new security measures. Ministers developing such security measures must first examine whether they are compatible with the act under the provisions of the Human Rights Act itself. The Attorney General may also consult further opinions from the bar.

The act has borrowed from our Canadian Charter of Rights and Freedoms, and, in particular section 1, which requires that legislation be proportionate and justified and properly tailored to meet the stated objectives as interpreted by previous court rulings. For example, the seven-day detention of a suspect under a magistrate's warrants under the Terrorism Act, 2000 has been justified under the Human Rights Act.

I discuss in my paper how the government may, if it wishes to do so, derogate from the provisions of the European Convention on Human Rights in accordance with the Human Rights Act.

Some may ask why is such a joint committee of both Houses of Parliament, based on the British model, be necessary in Canada? Why not leave it to the courts to decide? The answer lies in a dilemma that many judges and international lawyers know to be true, but do not often say. Human rights obligations of countries have great legal content but are not without their political content also. One of the reasons why this is true is because many countries have signed and ratified international human rights treaties but the actual record of these countries tells a different story. Let me give you some statistics.

In May of 2000, there were 144 ratifications to the Civil and Political Rights Covenant and 142 ratifications for the Economic, Social and Cultural Rights Covenant, many of them riddled with reservations. The human rights records of many of the ratifying countries showed the ratifications are observed more in the breach than in the observance. Therefore, a challenge for Canada is what precedents, practices and jurisprudence should be most persuasive in our courts and in our legislatures.

Chambre des lords et de la Chambre des communes afin d'étudier cette loi et d'établir si elle entre en conflit avec le droit européen et à la Convention européenne des droits de l'homme. Si le comité mixte estime qu'il y a risque de conflit, le gouvernement a toujours le loisir de ne pas tenir compte de son avis. Dans ce cas, les tribunaux sont appelés à trancher la question.

À l'heure où nous nous parlons, ce comité mixte s'apprête à redoubler d'activité après que la Grande-Bretagne a annoncé son intention d'apporter une réponse législative aux menaces terroristes qui pèsent sur elle et les mesures précises qu'elle envisage de prendre dans le cadre de l'effort international déployé pour combattre les commanditaires et les financiers de ce terrorisme. Les Anglais songent à donner à leur police des pouvoirs étendus en matière de détention et d'interrogation des suspects. Certains suggèrent même de modifier le Human Rights Act pour permettre l'adoption de ces nouvelles mesures de sécurité. Il demeure que les ministres responsables devront d'abord déterminer si les mesures envisagées sont compatibles avec les dispositions du Human Rights Act. Il est possible aussi que le procureur général de la Grande-Bretagne soit consulté à ce sujet, puisqu'il sollicitera sans doute l'opinion juridique du Barreau anglais.

La loi britannique s'inspire de notre Charte des droits et libertés, surtout de l'article premier, et elle exige que toute loi soit proportionnée, justifiée et adaptée au regard des objectifs établis à l'occasion de jugements antérieurs. Par exemple, le Human Rights Act permet de détenir un suspect pendant sept jours, en vertu d'un mandat d'arrêt signé par un magistrat aux termes du Terrorism Act de 2000.

J'explique dans mon texte comment le gouvernement doit procéder pour obtenir une dérogation de la Convention européenne sur les droits de la personne conformément au Human Rights Act.

D'aucuns pourront se demander pourquoi nous devrions mettre sur pied un comité mixte des deux Chambres du Parlement fondé sur le modèle britannique. Pourquoi ne pas simplement nous en remettre aux tribunaux? La réponse réside dans un dilemme qui, même s'il est reconnu par de nombreux juges et juristes internationaux, est rarement énoncé. Les obligations des pays en matière de droits de la personne ont un caractère éminemment juridique, mais elles ne sont pas dénuées de contenu politique. C'est notamment vrai parce que la fiche de route de nombreux pays, en matière de protection des droits de la personne, contredit le fait qu'ils ont signé et ratifié les pactes de l'ONU. Permettez-moi de vous présenter quelques statistiques à cet égard.

En mai 2000, 144 pays avaient ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et 142, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, beaucoup après avoir émis énormément de réserves. Eh bien, à en juger d'après leurs réalisations sur le plan de la protection des droits de la personne, un grand nombre de ces pays dérogent plus souvent qu'ils ne respectent les dispositions de ces pactes. Quel pays faut-il donc retenir comme modèle en ce qui a trait aux précédents, aux pratiques et à la jurisprudence, pour parvenir à convaincre nos tribunaux et nos corps législatifs?

Our courts have already indicated, especially our Supreme Court of Canada, that we must take our international human rights obligations very seriously. You heard a great deal on this from other witnesses and I do not intend to go over the ground already covered. I wish to remind you that the Supreme Court has stated on many occasions that the Canadian Charter of Rights and Freedoms must be interpreted to provide protection at least as great as that afforded by similar provisions in human rights documents that Canada has ratified. You have heard testimony on this from other witnesses, including testimony on the *Public Servants Relations Act* case, the *Slaight communications v. Davidson* case, and, more recently, the *Baker v. Canada* case, which all confirmed that the Charter interpretation and application of administrative of law must conform to Canada's international human rights obligations.

In the *Baker vs. Canada* case, the court seemed to push the envelope even further, across the entire mandate of the judiciary in Canada, when they suggested that the values reflected in international human rights law could inform the contextual approach to statutory interpretation and judicial review.

If this is the case, then surely there is strong political argument to be made that the values of international human rights law should inform the contextual approach to law-making in the Parliament of Canada. The front line of this task could be and should be in committees such as this one.

The Supreme Court has also recently ruled in *Canada v. Hudson* that the multilateral environmental agreements and principles emanating from them, such as the precautionary principle, could be applicable in determining the scope of delegated authority of municipal governments in Canada. Should not the same be said about the impact of major international human rights treaties that Canada has signed and ratified?

You have also heard that, in the *Irwin Toy* decision, the Supreme Court did not rule out the possibility that section 7 of the Charter could include economic, social and cultural rights contained in the international covenant.

The implementation of economic, social and cultural rights is fraught with legal and political complexity. Even the covenant itself seems to admit this when it states that the state parties fundamental obligation under the covenant is the progressive realization of the rights enumerated in it, taking into account their present level of economic and social development.

How does Canada effectively implement the obligations of progressive implementation? Surely, the Canadian Parliament should have a say in what constitutes progressive implementation, or lack thereof, of such rights.

In addition, as other witnesses have informed you, of the dualist and federal nature of our Constitution complicates matters enormously. I am loathe to say any more in the presence of the

Au Canada, la jurisprudence établie par la Cour suprême nous indique que l'appareil judiciaire doit prendre très au sérieux nos obligations internationales au chapitre des droits de la personne. Comme d'autres témoins vous ont déjà longuement parlé de ces questions, j'éviterai de répéter les mêmes arguments. Je tiens cependant à vous rappeler que la Cour a déclaré à maintes reprises qu'il faut interpréter la Charte canadienne des droits et libertés de façon à assurer une protection au moins aussi bonne que celle prévue dans des dispositions semblables de documents régissant les droits de l'homme qui ont été ratifiés par le Canada. Vous avez déjà reçu des témoignages à ce sujet, y compris sur les affaires *Public Servants Relations Act*, *Slaight communications c. Davidson* ou, plus récemment, *Baker c. le Canada*. Toutes confirment que l'interprétation de la Charte et l'application du droit administratif doivent être conformes aux obligations internationales du Canada sur le plan des droits de la personne.

D'ailleurs, dans l'affaire *Baker c. le Canada*, la Cour semble avoir repoussé les limites du mandat de tout l'appareil judiciaire canadien en suggérant que les valeurs reflétées dans la législation internationale peuvent influencer la démarche contextuelle à retenir pour interpréter les lois et exécuter l'examen judiciaire.

Si cela est vrai, il y a certainement lieu de soutenir que les valeurs énoncées dans la législation internationale relative aux droits de l'homme doivent être une source d'inspiration pour le Parlement du Canada lorsqu'il s'agit d'élaborer nos lois. Les premiers concernés à cet égard seraient donc des comités comme le vôtre.

Récemment, à l'occasion de son jugement dans l'affaire *Le Canada c. Hudson*, la Cour suprême a décrété que les accords multilatéraux sur l'environnement et les principes qui en découlent, comme le principe de précaution, devraient servir à déterminer l'étendue des pouvoirs délégués des administrations municipales au Canada. Pourquoi ne pourrait-on pas tenir le même raisonnement à propos de l'incidence des principaux traités internationaux sur les droits de l'homme que le Canada a signés et ratifiés?

Vous savez aussi que, dans son jugement dans l'affaire *Irwin Toy*, la Cour suprême n'a pas exclu la possibilité que l'article 7 de la Charte puisse reprendre les droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans le Pacte international du même nom.

L'application des droits économiques, sociaux et culturels est caractérisée par une multitude de problèmes sur les plans juridique et politique. On semble même le reconnaître dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, où l'on précise que les États parties sont fondamentalement tenus d'appliquer progressivement les droits énoncés dans le Pacte en tenant compte de leur niveau actuel de développement économique et social.

Comment le Canada respecte-t-il concrètement cette obligation de mise en oeuvre progressive? Il est évident que le Parlement doit avoir son mot à dire sur ce qui constitue l'application ou l'absence d'application progressive de tels droits.

En outre, comme d'autres témoins vous l'ont indiqué, la nature dualiste et fédéraliste de notre Constitution complique énormément les choses. Je suis réticent à vous en dire plus en la présence

authority in Canada on this — Senator Beaudoin — so I shall leave any further discussion of this to the acquired judicial professorial or senatorial knowledge of Senator Beaudoin.

The Supreme Court of Canada has indicated that it will not interpret the Charter in a vacuum. It will engage in a dialogue with Parliament that has been proposed by leading constitutional jurists in Canada, such as Dean Peter Hogg of Osgoode Hall Law School.

I suggest we do not really have an adequate dialogue at this moment. As one Department of Justice official confided, what takes place is not really a dialogue between the Supreme Court and Parliament but between some Department of Justice officials and the court.

After September 11, 2001, greater attention must be paid to how human rights issues are dealt with in Parliament. There is much at stake, particularly finding the right balance between legitimate security concerns and the fundamental values of Canadian society and also the country's international legal obligations. A sophisticated and consistent dialogue is needed on these critical issues of the day by Parliament, and the courts can join in when the need arises to create an effective system of human rights protection in dangerous times.

[Translation]

I suggest that one method of improving the quality of the dialogue would be to set up a Joint House-Senate Committee on Human Rights to review the compatibility of legislation, especially in the area of new security measures, with the Canadian Charter of Rights and Freedoms and Canada's international human rights obligations.

It is readily acknowledged that given the urgency of some of these measures, committee processes will have to be efficient and time sensitive.

[English]

I note that the Senate did show how fast it could work with the ad hoc committee that reported before the justice committee on human rights on Bill C-36. It shows you can certainly move fast when you want to.

I suggest that such a joint committee can also be tasked with reviewing the five-year reports of the Government of Canada to the treaty bodies before they are sent to the bodies. Hearings could take place on such reports. One of the key benefits of such a process would be to hear and incorporate, through the committee, the civil society perspective on Canada's compliance with its international human rights obligations and to pass on such perspectives to the treaty body.

du grand expert en la matière au Canada, soit le sénateur Beaudoin, et je préfère donc que vous vous appuyiez, dans le cadre de vos discussions, sur les connaissances juridiques, professorales ou sénatoriales reconnues du sénateur Beaudoin.

La Cour suprême a indiqué son intention de ne pas interpréter la Charte en vase clos et d'ouvrir le dialogue avec le Parlement, comme l'ont proposé d'éminents juristes canadiens, dont Peter Hogg, doyen de la Osgoode Hall Law School.

Cependant, pour l'instant, ce dialogue n'est pas adéquat. Comme l'a un jour avoué un fonctionnaire du ministère de la Justice, le dialogue n'a pas vraiment eu lieu entre la Cour suprême et le Parlement, mais entre certains fonctionnaires du ministère de la Justice et la Cour.

À la lumière des événements du 11 septembre 2001, il y a lieu d'accorder une plus grande attention à la façon dont les questions de droits de la personne sont traitées au Parlement. L'enjeu est énorme. Il est surtout question de parvenir à un juste équilibre entre un souci légitime de sécurité et les valeurs fondamentales de la société canadienne, de même que les obligations juridiques internationales que nous avons contractées. Il faut que le Parlement entreprenne un dialogue cohérent et éclairé sur les questions fondamentales de l'heure, et il devra le faire avec les tribunaux quand le besoin s'en fera sentir, afin que nous puissions disposer d'un système efficace de protection des droits de la personne en cette époque de tous les dangers.

[Français]

Je recommande, pour améliorer la qualité de ce dialogue, de mettre sur pied un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur les droits de la personne. Celui-ci serait chargé de déterminer dans quelle mesure la législation est compatible avec la Charte canadienne des droits et libertés et avec nos obligations internationales en matière des droits de l'homme, surtout en ce qui a trait aux nouvelles mesures de sécurité.

Il est admis, en partant, que le comité en question devrait adopter un *modus operandi* efficace et qu'il devrait travailler vite compte tenu de l'urgence qu'il y a d'adopter certaines de ces mesures.

[Traduction]

Je note que les travaux du comité spécial qui a présenté son rapport sur le projet de loi C-36 avant celui du Comité de la justice sur les droits de la personne constituent la preuve que le Sénat peut agir rapidement quand il le veut.

Je recommande donc de mettre sur pied un comité mixte qui serait chargé d'étudier les rapports élaborés par le gouvernement du Canada sur une base quinquennale avant que ces derniers soient soumis à l'examen des organismes de surveillance des traités. Ces rapports pourraient être l'occasion de tenir des audiences qui permettraient notamment de recueillir le point de vue de la société civile sur la façon dont le Canada se conforme à ses obligations internationales en matière de droit de l'homme, de tenir compte des positions exprimées et de les communiquer aux organes de surveillance des traités.

All institutions must adapt to a changed world since September 11, 2001. This committee should have a crucial part to play in how well we all adapt.

Senator Beaudoin: We have discussed the implementation of treaties. We discovered that we are in a difficult situation because not many countries have the dualistic theory besides the United Kingdom and perhaps a few others. We learned that the British are interested to have a formula for the implementation. That is what I would like to know from you.

It is time for Canada to find its own formula for the implementation of treaties? We sign treaties but we do not implement them with legislation.

I raised this problem in Bill C-7 *inter alia*. My impression was that some departments of the government do not exactly have the same idea. To me, implementing a treaty means to enact a bill giving effect to our obligations under the treaty. That is what I call implementation by legislation.

The answer that I have received is that our Constitution and the Canadian Charter of Rights and Freedoms already comply with our international obligations. That to me is not a definitive answer. I believe that we must legislate so I raised the problem again. The Minister of Justice said that she will refer that to the Minister of Foreign Affairs, Mr. Manley, and I am very glad that was decided.

I feel that we should find our own formula for implementation of treaties. We have a moral obligation to give effect to these treaties. Hopefully one day the Supreme Court will say that we have a constitutional obligation to implement.

Have you found a magical answer to that problem? If so, I will listen to you very carefully.

Mr. Mendes: Senator, if I do find a magical answer we will have to co-write another book together.

I should admit that Senator Beaudoin and I are co-editors of a book on the Charter of Rights and Freedoms.

I will not go over the same answers given by some of the previous witnesses on our constitutional problems with division of powers. You are very familiar with those. Rather I will give a more "real world" picture of the challenges and obstacles that we are facing.

Canada is party to approximately 400 human rights treaties. We would not be members if there were not some obligation to actually implement those treaties by legislation. The response from many officials has been that Canada is a champion of human rights, that we already have the Charter of Rights and Freedoms, that we already have human rights legislation in each province and at the federal level, and that we do not need an actual bill

Toutes les institutions doivent s'adapter aux nouvelles réalités du monde en ce lendemain du 11 septembre 2001. Votre comité devrait jouer un rôle déterminant dans la façon dont nous nous adapterons à ces nouvelles circonstances.

Le sénateur Beaudoin: Nous avons discuté de la mise en oeuvre des traités. Nous constatons que notre situation est plus difficile étant donné que peu de pays, à part le Royaume-Uni et quelques autres nations, appliquent une théorie dualiste. Nous avons appris que les Anglais s'intéressent à la possibilité d'élaborer une formule pour la mise en oeuvre de ces traités. C'est justement ce sur quoi vont porter les questions que je vous adresse cet après-midi.

Est-il temps que le Canada élabore sa propre formule pour la mise en oeuvre des traités? Nous signons les traités mais nous ne votons pas des lois pour les appliquer.

J'ai soulevé cette question à propos du projet de loi C-7, entre autres. J'avais l'impression que certains ministères fédéraux ne sont pas nécessairement sur la même longueur d'ondes. Pour moi, appliquer un traité signifie qu'il faut voter une loi pour donner effet à nos obligations en vertu du traité en question. C'est ce que j'appelle l'application au moyen de la législation.

La réponse qu'on m'a faite c'est que notre Constitution et notre Charte canadienne des droits et libertés satisfont déjà à nos obligations internationales. Pour moi, ce n'est pas une réponse définitive. À mon avis, il faut promulguer des lois d'application: donc, j'ai soulevé de nouveau la question. La ministre de la Justice m'a dit qu'elle soumettra la question à l'examen du ministre des Affaires étrangères, M. Manley, et je suis très content qu'elle ait décidé de le faire.

J'estime que nous devrions élaborer notre propre formule pour l'application des traités. Nous avons l'obligation morale d'y donner suite. J'espère donc un jour que la Cour suprême déclarera que nous avons l'obligation constitutionnelle de les appliquer.

Avez-vous trouvé une solution magique à ce problème? Si vous en avez une, je vais vous écouter avec la plus grande attention.

M. Mendes: Sénateur, si je trouve une solution magique, il faudra que nous rédigeons ensemble un autre livre.

Je devrais mentionner que le sénateur Beaudoin et moi-même sommes corédacteurs d'un livre sur la Charte des droits et libertés.

Je ne vais pas répéter les réponses que vous ont faites d'autres témoins au sujet de nos problèmes constitutionnels en ce qui concerne la répartition des compétences. Ces problèmes vous sont tout à fait familiers. Par conséquent, je préfère vous parler des obstacles auxquels nous sommes confrontés dans une optique plus «concrète», disons.

Le Canada a signé environ 400 traités relatifs aux droits de la personne. Nous ne serions pas signataires si nous n'avions pas l'obligation d'appliquer ces traités en votant des lois de mise en oeuvre. La réponse de nombreux fonctionnaires a été de dire que le Canada est un champion des droits de la personne, que nous avons déjà la Charte des droits et libertés, qu'il existe dans chaque province et au niveau fédéral des lois touchant les droits de la

saying that this is the legislation to implement such-and-such a human rights treaty.

That has been the attitude of successive governments for the past 20 or 30 years, perhaps even longer.

What happens in practice? As you well know, sometimes this attitude is ignored in actual litigation. Some justice counsels have commented that they have not implemented that act, so therefore it is only at the level of a ratified treaty and does not trigger any legal obligation because it has not been incorporated into domestic legislation.

The potential magic solution or potential bullet that could happen in the future is the whole notion of estoppel. If at one level you have said, after you have ratified the treaty, that you have legislation which implements it, and if a few years later on you say that we actually do not have legislation to implement it so you cannot regard it as a binding legal obligation, the legal concept of estoppel might apply. It is very common in common law, and I have taken civil law courses but I am not sure whether it is there in civil law, but I would be surprised if it was not.

Senator Beaudoin: It is not the same thing in civil law.

Mr. Mendes: One could potentially argue a form of constitutional estoppel if one could find the documentation that clearly indicates that. Perhaps at some stage in the future the Supreme Court of Canada may move towards that. It certainly is nowhere near that. The most progressive interpretation we have is the *Baker* case where they state that even if the treaty has not been implemented by legislation, there is certainly a duty to take it into account, even in an administrative law setting, which is very progressive.

Senator Beaudoin: Is this a moral or legal question?

Mr. Mendes: That is a very good question. That depends on the view of the judge. Some judges have dismissed unimplemented treaties; others have taken them seriously. I think it very much depends on the judge, but there is a strong argument to be made that judges should regard it as a legal obligation. After *Baker*, that argument has been enhanced, so there is a real problem here.

You mentioned the British system. I noticed that previous witnesses have referred to the British system. We should have a caveat in terms of whether we follow the British system completely because the courts do not have as much power under the Human Rights Act of 1999 as they do under our Charter of Rights and Freedoms. The most they can do is issue what is called a certificate of incompatibility to the Parliament, and it is then up to the Parliament to decide whether or not to follow it. There is no power of full judicial review as we have in this country, which

personne, et que nous n'avons donc pas besoin d'une loi qui a pour seul objet d'appliquer tel ou tel autre traité relatif aux droits de la personne.

Telle a été l'attitude de gouvernements successifs depuis 20 ou 30 ans, et peut-être encore plus longtemps.

Mais comment cela se passe dans la pratique? Eh bien, comme vous les savez très bien, les actions en justice ne traduisent pas toujours cette attitude-là. Ainsi certains juristes soutiennent que puisqu'aucune loi d'application n'a été promulguée, ces traités, même s'ils ont été ratifiés, ne supposent qu'une obligation légale puisque les principes qu'on y définit n'ont jamais été inscrits dans des lois nationales.

La solution magique potentielle qui pourrait être retenue à l'avenir est celle de la préclusion. Si vous avez affirmé, après ratification d'un traité qu'il existe une loi d'application de ce traité mais que, quelques années plus tard, vous reconnaissez qu'en réalité il n'existe aucune loi d'application, si bien que les principes qu'on y énonce ne peuvent être considérés comme contraignants sur le plan juridique, le concept de la préclusion pourrait s'appliquer, me semble-t-il. C'est un concept qu'on retrouve couramment en common law, et même si j'ai suivi des cours de droit civil, je ne sais pas si ce même concept existe en droit civil — mais ce serait surprenant qu'il n'y soit pas énoncé.

Le sénateur Beaudoin: Non, ce n'est pas pareil en droit civil.

M. Mendes: On pourrait plaider une forme de préclusion constitutionnelle s'il était possible de trouver des documents qui le prouvent clairement. Peut-être que la Cour suprême envisagera cette possibilité à un moment donné. Ce n'est pas le cas — loin de là. Jusqu'ici c'est dans son jugement dans l'affaire *Baker* que la Cour a donné son interprétation la plus progressiste de ce concept, puisqu'elle a statué que même si le traité ne fait pas l'objet d'une loi de mise en oeuvre, il faut en tenir compte, même dans le contexte du droit administratif, ce qui dénote une attitude très progressiste.

Le sénateur Beaudoin: S'agit-il à votre avis d'une question d'ordre moral ou d'ordre juridique?

M. Mendes: Voilà une bonne question. Cela dépend de l'opinion du juge concerné. Certains juges ne tiennent aucun compte de traités qui n'ont pas été concrètement appliqués; d'autres les prennent au sérieux. À mon avis, ça dépend beaucoup de l'attitude du juge en question, mais disons qu'il y a de bons arguments pour que les juges y voient des instruments juridique-ment contraignants. Depuis l'affaire *Baker*, ces arguments sont encore plus solides; donc, manifestement, la situation actuelle pose problème.

Vous avez parlé du système britannique. Je constate, d'ailleurs, que plusieurs témoins que vous avez déjà reçus ont fait allusion au système britannique. Il convient peut-être de vous faire une petite mise en garde en ce qui concerne l'opportunité d'adopter intégralement le système britannique, étant donné que les tribunaux n'ont pas autant de pouvoir aux termes de la Human Rights Act de 1999 qu'ils ne l'ont au Canada en vertu de la Charte des droits et libertés. Les tribunaux britanniques doivent se contenter de délivrer au Parlement un certificat d'incompatibilité,

includes the ability to declare legislation *ultra vires*. We should be careful about not wanting to follow the British model too closely.

Within their idea of a certificate of incompatibility is this notion of estoppel. Essentially, if you have signed the European Convention of Human Rights and you have enacted a human rights act, and you now have legislation which is incompatible with that, you are served notice that you have a kind of a breach of promise here. That is the certificate of incompatibility. That could be one of the possibilities.

On the other hand, when it comes to your notice that this kind of estoppel situation has arisen, you could call witnesses before you to explain how they can justify that contradiction or that estoppel. That could be another part of your watchdog role as a committee. I hope that provides a sufficient basis.

The Chairman: It seems to me the United Nations machinery has been moving more to force countries to live by their international obligations. More and more, I read where they have said, "If you sign an agreement, you of course are then not bound by it, but you are bound not to work against it, and in ratification you are bound to give it some effect."

Have you done any analysis as to whether there is this movement within the United Nations internationally to push the envelope on this?

Mr. Mendes: Frankly, I am more optimistic on what domestic courts can do than what the UN can do. I do not know whether you had Professor Bayefsky before you as a witness. She paints a dismal picture of the record of effectiveness of some UN machinery in terms of what they say, and what actually happens in practice, concerning individual countries living up to their human rights obligations. In fact, her conclusion is that many of these international human rights treaties are become non-functioning for many of these countries. If all the ratifications were real, we would be living in a completely different world. I place more hope in our domestic courts and our society than on the United Nations.

Senator Beaudoin: The Supreme Court of Canada may rely on the treaty itself, or the obligations of the treaties, and rule as a consequence. In other words, the principle of the treaty will be mandatory by virtue of the interpretation of the Supreme Court itself. The Supreme Court may consider itself bound by principle of international law or by a principle involved in the treaty and therefore oblige a country like Canada to comply with a treaty. What do you think of that?

et c'est ensuite au Parlement de déterminer s'il veut ou non y donner suite. Contrairement aux tribunaux canadiens, ils ne jouissent pas de pleins pouvoirs de contrôle judiciaire, y compris la possibilité de déclarer une loi invalide pour excès de compétence. Donc, il faut peut-être éviter de suivre de trop près le modèle britannique.

Cette possibilité de délivrance d'un certificat d'incompatibilité englobe la notion de préclusion. Donc, si vous avez signé la Convention européenne des droits de l'homme, promulgué une loi relative aux droits de la personne et que vous constatez que certaines lois ne sont pas compatibles avec cette convention, vous êtes officiellement informé qu'il y a rupture de promesse. Voilà la signification du certificat d'incompatibilité. Ce serait peut-être une possibilité à explorer.

Par contre, face à une situation de préclusion, vous pourriez toujours convoquer des témoins pour qu'ils vous expliquent le bien-fondé de cette contradiction ou préclusion. Cela pourrait faire partie de votre rôle de surveillance en tant que comité. J'espère que ces éléments sont suffisants.

La présidente: Il me semble que l'appareil des Nations Unies vise de plus en plus à forcer les pays signataires à respecter leurs obligations internationales. De plus en plus, je constate qu'on dit: «Si vous signez un accord, vous n'êtes pas liés par cet accord, mais vous avez l'obligation de ne pas prendre des mesures qui sont contraires aux principes qu'il énonce, puis après la ratification, vous êtes tenus d'y donner suite.»

Avez-vous fait une analyse pour savoir si, à l'échelle internationale, l'ONU exerce de plus en plus de pressions sur les pays signataires dans ce sens-là?

M. Mendes: Pour vous dire la vérité, j'ai tendance à croire que l'action des tribunaux nationaux est généralement plus efficace que celle de l'ONU. Je ne sais pas si vous avez invité le professeur Bayefsky à témoigner devant le comité. Elle dresse un portrait assez négatif du bilan de certaines institutions de l'ONU du point de vue de la contradiction entre leurs déclarations concernant le respect des obligations en matière de droits de la personne par les pays signataires individuels et ce qui arrive dans la pratique. En fait, elle conclut que bon nombre de ces traités internationaux sur les droits de l'homme sont devenus plus ou moins inopérants dans bon nombre des pays concernés. S'il y avait de vraies procédures de ratification, la situation serait nécessairement complètement différente. Par conséquent, j'estime que nos tribunaux nationaux et notre société sont susceptibles d'être plus efficaces que l'ONU.

Le sénateur Beaudoin: La Cour suprême du Canada pourrait tenir compte principalement du traité lui-même ou des obligations qu'ils énoncent, et élaborer son jugement en conséquence. Autrement dit, les principes définis dans le traité sont obligatoires du fait même de l'interprétation qu'en donne la Cour suprême. La Cour suprême peut considérer qu'elle est liée par les principes du droit international ou par un principe énoncé dans le traité, et décider par conséquent d'obliger un pays comme le Canada à s'y conformer. Que pensez-vous de cela?

Mr. Mendes: After the *Reference re Secession of Quebec* case, I think anything is possible in the Supreme Court of Canada. That is not a criticism of the court. I think the decision is wonderful. In essence, what you are saying could be possible within the framework of the case. The Supreme Court said where there are gaps in the text of the Constitution the foundational principles that they enunciated could fill those gaps. They enunciated four foundational principles; however, they did not say those four foundational principles were exhaustive. There could be evolution of another foundational principle: that Canada lives up to its ratified treaty obligations as a foundational principle of our Constitution. If there is text which covers that, that is more dubious. Everyone has suggested that the principles can be used for anything and everything. I certainly do not agree with that. If you look at the judgment carefully, it talks about the principles only being used to fill in the gaps of the Constitution.

Senator Wilson: I do not think any group claims to represent civil society as a whole, but there are special interest groups, for example, that do not want single mothers to have to pay more than 50 per cent of their money for rent under the economic, social and cultural rights. I am just questioning the use of special interest groups.

Mr. Mendes: It is not my comment: that is the criticism that is used.

Senator Wilson: It floats all over the place. That is why I object.

Mr. Mendes: I am objecting to that, too.

Senator Wilson: Whomever they represent, they usually make a very significant contribution.

Mr. Mendes: It is a critique of the use of that by stating that. No one can claim that Amnesty International is a special interest group because, through their credibility, they can speak with legitimacy. However, can you say the same about some of the anti-globalization people?

Senator Wilson: I am speaking about the groups that the economic, social and cultural rights, which are not nearly as established as Amnesty. It is much harder to get credibility in that area, and I am not prepared to write them off.

Mr. Mendes: Over time they will prove they have credibility as much as anyone else, so my statement there is actually a critique of those who criticize them.

Senator Wilson: It seems to me we are talking about two things. First is monitoring the current legislation in terms of whether it conforms to the treaties. It is interesting that in my short three years in the Senate I see that interest growing and individual senators questioning whether the legislation conforms.

M. Mendes: Étant donné son jugement dans le cadre du *Renvoi sur la sécession du Québec*, j'ai l'impression que tout est possible à la Cour suprême du Canada. D'ailleurs, ce n'est pas une critique. Pour moi, cette décision était fantastique. Donc, la démarche que vous décrivez serait possible, à votre avis, selon les paramètres de l'affaire à juger. La Cour suprême a déclaré que là où le texte de la Constitution comporte des lacunes, les principes fondamentaux qu'ils ont énoncés pourraient combler ces lacunes. Elle a énoncé quatre principes de base, sans jamais préciser si ces quatre principes étaient exhaustifs ou non. Il serait donc possible d'en élaborer un autre; à savoir que le Canada doit respecter les obligations des traités qu'il ratifie. Ce serait un principe fondamental de la Constitution. Par contre, s'il existe des textes qui prévoient déjà ce genre de chose, ce serait moins sûr. Tout le monde semble dire qu'on peut invoquer ces principes à tort et à travers. Je ne suis certainement pas d'accord là-dessus. Si vous analysez le jugement, vous verrez qu'il est question de recourir à ces principes uniquement pour combler les lacunes de la Constitution.

Le sénateur Wilson: À mon avis, aucun groupe ne prétend représenter la société civile dans son ensemble, mais il existe des groupes d'intérêt, par exemple, que conformément à la Convention sur les droits économiques, sociaux et culturels, les mères célibataires ne devraient pas avoir à consacrer plus de 50 p. 100 de leur revenu au loyer. Disons qu'il y a lieu de contester l'usage qu'en font les groupes d'intérêt.

M. Mendes: C'est pas mon opinion à moi: c'est la critique qu'on formule à cet égard.

Le sénateur Wilson: On y a recours pour toutes sortes de choses. C'est pour ça que je ne suis pas d'accord.

M. Mendes: Je ne suis pas d'accord non plus.

Le sénateur Wilson: Quelles que soient les personnes qu'ils représentent, ils apportent généralement une contribution importante.

M. Mendes: Ce qui est critiqué, c'est qu'ils invoquent ce genre de convention pour étayer leurs arguments. Personne ne pourrait prétendre qu'Amnistie internationale est un groupe d'intérêts spéciaux parce que sa crédibilité lui permet de jouir d'une certaine légitimité. Mais est-ce qu'on peut en dire autant des groupes qui sont contre la mondialisation?

Le sénateur Wilson: Je vous parle surtout des groupes qui invoquent la Convention relative aux droits économiques, sociaux et culturels, et ces groupes-là sont certainement moins connus que l'Amnistie internationale. D'ailleurs, il est plus difficile d'être perçu comme crédible dans ce domaine, et par conséquent, je ne suis pas disposé à faire une crois dessus.

M. Mendes: Au fil des ans, ils sauront prouver qu'ils sont aussi crédibles que d'autres groupes; donc, enfin de compte, mon propos correspond plutôt à une critique de ceux qui les critiquent.

Le sénateur Wilson: Il me semble qu'on parle de deux choses bien distinctes. D'abord, la nécessité de contrôler la législation actuelle pour savoir dans quelle mesure elle est conforme aux traités. Je trouve intéressant de constater — et je suis au Sénat depuis seulement trois ans — que les sénateurs individuels

For example, in respect to Bill C-7 there were questions raised by senators as to whether that legislation conformed to the United Nations International Convention on the Rights of the Child.

I wonder if one way to do the monitoring is simply to raise the bar in terms of the information that senators have so that they can raise those questions as they come along. It is a better approach than some special committee that has to stay on top of all the legislation, which none of us can do.

Your suggest that there be a joint parliamentary committee to look at the "before" submission to the UN; I think the "after" submission is equally important.

Mr. Mendes: Absolutely.

Senator Wilson: I have some trouble with that because the House of Commons has a different rhythm to the Senate, and if every five years they are out on another election you lose any continuity of information. I do not know whether a joint committee is the way to go. I support a dialogue or some mechanism to have Parliament involved in that, both in the before and after stages with the UN, but I am not sure a joint committee is the best way to go about it.

Mr. Mendes: I mentioned the joint committee in the context particularly of the balancing of security versus human rights, which I think is critical at this time. There is a need for some type of joint examination. In some respects the Senate has already done that by what happened last week, so you have actually shown a form of joint review of that piece of legislation. Whether it is necessary to have it for the compliance reviews I agree with you, it may not be as necessary.

There should be a part of Parliament that looks at those reports before they are released and then afterwards looks at the observations of the treaty bodies.

Senator Wilson: I support that, but is there be a better mechanism than a joint committee?

Mr. Mendes: If it is only a single Senate committee or a House committee or both doing their own thing that is fine too, but there is a theoretical component behind what I am saying. I am concerned about what is the "public interest." It is a large philosophical question.

In many Western democracies the public interest is fragmenting into the "public interests" where you have fragmentation of the general will. I see Parliament's role as critical in bringing back the "public interest" into the mix. That is why it is important, either

s'intéressent de plus en plus à la question du degré de conformité des lois aux traités et posent de plus en plus de questions à ce sujet. Par exemple, par rapport au projet de loi C-7, plusieurs sénateurs ont posé la question de savoir si le projet de loi était conforme à la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant.

Je me demande si un bon mécanisme de contrôle ne consisterait pas simplement à prévoir que des renseignements plus complets soient communiqués aux sénateurs, pour qu'ils puissent poser des questions au fur et à mesure. Ce serait préférable que de nommer un comité spécial qui serait chargé de contrôler la conformité de toutes les lois, ce qui serait tout à fait impossible.

Vous recommandez qu'on mette sur pied un comité parlementaire mixte qui aurait pour mandat d'examiner le rapport avant qu'il ne soit soumis aux Nations Unies; mais à mon avis, le rapport qui leur est réellement soumis est tout aussi important.

M. Mendes: Absolument.

Le sénateur Wilson: Ce genre de mécanisme me semble problématique, car la Chambre des communes n'a pas le même rythme que le Sénat, et s'il y a des élections tous les cinq ans, on perd toute possibilité de continuité en matière d'information. Par conséquent, je ne suis pas convaincu que la création d'un comité mixte soit la meilleure solution. Je suis en faveur d'un dialogue ou d'un mécanisme qui permettrait au Parlement de participer à cet examen avant et après que le rapport soit soumis aux Nations Unies, mais je ne suis pas sûr que le meilleur mécanisme soit la création d'un comité mixte.

M. Mendes: J'ai recommandé la création d'un comité mixte dans le contexte particulier de l'équilibre à établir entre la sécurité et les droits de la personne, équilibre qui me semble tout à fait critique à l'heure actuelle. Il faut un mécanisme quelconque d'examen mixte. À certains égards, si l'on tient compte de tout ce qui est arrivé la semaine dernière, le Sénat a déjà fait cet examen: c'est-à-dire que vous avez déjà procédé à une sorte d'examen mixte de ce projet de loi. En ce qui concerne l'examen de la conformité, je suis d'accord avec vous: ce n'est peut-être pas aussi nécessaire.

À mon avis, un groupe au sein du Parlement devrait examiner ces rapports avant qu'ils ne soient publiés et ensuite se pencher sur les observations des organismes de contrôle des traités.

Le sénateur Wilson: Je suis d'accord, mais y aurait-il moyen de trouver un meilleur mécanisme, à part la création d'un comité mixte?

M. Mendes: Ce travail pourrait être accompli par un comité sénatorial ou un comité de la Chambre agissant seul, ou encore par les deux, séparément, mais je vous rappelle que cette recommandation repose sur un élément théorique. Je m'intéresse surtout à l'intérêt public. Cela soulève une question philosophique d'envergure.

Dans bon nombre de démocraties occidentales, l'intérêt public se fragmente de plus en plus, si bien que la volonté générale de la population se fragmente aussi. Pour moi, le Parlement a un rôle critique pour ce qui est de s'assurer que l'intérêt public est de

for the Senate or the other place, to do this sort of examination of the different perspectives.

Senator Wilson: I will agree with that. The Senate is particularly well placed to do that because we have some continuity and some historical memory.

Senator Joyal: It is a pleasure to have an opportunity to exchange views with you, Professor Mendes. In our work in the Senate each committee has a specific duty to study each and every piece of legislation concerning the committee before us. There are angles that are our constitutional duty to check. Among them are, the fundamental structuring principles of our country. The Supreme Court has been detailed in their definition and their implementation. For instance, the court says that everything that deals with federalism has an important aspect. When we have legislation we have to ask ourselves what impact it will have on federalism.

I will give you three examples. We had Bill C-7, Bill C-36 and Bill C-11. Immigration is a concurrent jurisdiction, so it touches federalism in its heart. It has a specific provision to our constitution. Federalism is an important principle. Constitutionalism is an important principle and, of course, minority rights. We have to pay specific attention to the impact on both linguistic communities in Canada, as much as we have to pay attention to the Aboriginal conditions and to multicultural groups. Those are unavoidable checks that we have to question when we study legislation. I do not mean that all of the committees are going about their work in the proper way. That is why we now have a committee studying the issue; nevertheless, each one in every committee has this role.

I think Parliament, and specifically the Senate, has a role to play in keeping the issue of human rights on the political agenda. I do not think it is enough to deal with it on a piecemeal basis according to legislation.

During the last 20 years we have been dealing with human rights in the piecemeal approach. My personal involvement as a minister of the Crown was to try to understand the fundamental trends of evolution of human rights. If you want to know what is going on, you have to keep it on the agenda of Parliament as a daily issue. It is not possible to do that considering the legislation, reports, meetings and the level of interests that are competing in this place. However, there is not a specific body whose duty it is to maintain the level of awareness of the government and of Parliament on the issue of human rights.

We have the Human Rights Commission report each year. The Canadian Human Rights Commissioner is an officer of Parliament. He or she works for Parliament and not for the government. What has happened with the report? The way we deal with the

nouveau pris en compte. C'est pour cela qu'il est important que le Sénat ou la Chambre procède à ce genre d'examen selon différentes optiques.

Le sénateur Wilson: Je suis d'accord. Le Sénat est particulièrement bien placé pour faire ce genre de travail, étant donné la continuité et la mémoire collective qui nous caractérisent.

Le sénateur Joyal: Je suis ravi d'avoir aujourd'hui l'occasion de discuter avec vous, professeur Mendes. Au Sénat, chaque comité a le devoir d'étudier les projets de loi qui sont soumis à son examen. Notre devoir constitutionnel est tel que nous devons les examiner sous certains angles — entre autres, celui des principes structurants fondamentaux du pays. La Cour suprême a accompli un travail d'explicitation en ce qui concerne leur définition et leur mise en oeuvre. Par exemple, la Cour a déclaré que tout ce qui concerne le fédéralisme est important. Donc, quand nous sommes saisis de projets de loi, nous devons absolument nous demander quelle sera leur incidence sur le fédéralisme.

Permettez-moi de vous en donner trois exemples. Nous avons été saisi du projet de loi C-7, du projet de C-36 et du projet de loi C-11. L'immigration est une compétence commune, et concerne donc directement le fédéralisme. Il y a une disposition qui traite spécifiquement de cette question dans la Constitution. Le fédéralisme est un principe important. Le constitutionnaliser est un principe important, de même que les droits minoritaires, bien entendu. Nous devons donc nous intéresser de très près à l'incidence sur les deux collectivités linguistiques au Canada, tout comme nous devons porter une attention particulière aux conditions qui touchent les Autochtones et les groupes multiculturels. Ce sont des vérifications que nous devons absolument faire au moment d'étudier un projet de loi. Je ne veux pas dire par là que tous les comités font bien leur travail. C'est justement pour cela que nous avons confié à l'un des comités le mandat d'étudier la question: quoi qu'il en soit, chaque membre de chaque comité est censé jouer ce rôle.

Pour moi le Parlement, et notamment le Sénat, ont un rôle à jouer pour ce qui est de s'assurer que les droits de la personne continuent d'être une priorité politique. En ce qui me concerne, aborder ces questions de façon fragmentaire dans le contexte de l'étude des projets de loi n'est pas suffisant.

Depuis une vingtaine d'années, notre démarche relative aux droits de la personne est fragmentaire. Lorsque j'étais ministre de la Couronne, j'ai essayé pour ma part de comprendre les tendances fondamentales qui influencent l'évolution de ces questions. Si vous voulez savoir ce qui se passe, il faut absolument faire en sorte que le Parlement y voie une priorité quotidienne. Ce n'est pas possible actuellement, en raison du nombre de projets de loi, de rapports, de réunions et d'intérêts contradictoires qui caractérisent l'activité parlementaire. Par contre, il n'existe pas un organe précis dont le mandat consisterait à maintenir le degré de sensibilisation du gouvernement et du Parlement à l'importance des droits de la personne.

Chaque année, nous recevons le rapport de la Commission des droits de la personne. Le Commissaire aux droits de la personne est un haut fonctionnaire du Parlement. Il ou elle relève du Parlement, et non du gouvernement. Qu'est-il arrivé à ce rapport?

report of the commissioner does not convince us that Parliament is assuming its responsibilities. There is a need to manage a political platform, a politically visible opportunity for the issue to remain at the top of Parliament's agenda.

My appreciation of human rights is not only for the national Parliament, but for the provinces as well. I do not personally put too much faith in société civile. What does it mean? It means everything and nothing. Nobody has the responsibility for the société civile. It is an automatic responsibility among a myriad of groups that come and go. Nobody really checks them. They might claim to represent 200,000 or they might claim to represent 200 people. We do not know. The only institutions that are representative of the people and are accountable to the people are the provincial legislatures and the national Parliament.

My perception is that if we do not manage a political forum, we leave the provincial legislatures off the hook in terms of their share of the international responsibility.

There is an important need for a national locus and the best locus is the Senate. To operate a joint committee is something like playing bingo card. Those of us who have been in joint committees know that the only permanent life in those committees are the senators who happen to have a personal dedication to the issues that are being debated.

My first conclusion from your presentation is the issue of a permanent standing committee on human rights in the Senate. I wonder if attaching the Senate to the long train of the House of Commons will enable us to put the train in motion or if it will stay at the station.

It is impossible to focus a national discussion on emerging rights if we do not have a political body that has continuity. It just being pointed out that environment may come under the concept of emerging rights. If we wish to maintain Canadians' awareness, this area must be addressed on a continuous basis. We must not let interest groups be the sole bearers of responsibility.

The only way to keep pressure on the system is to maintain a body within Parliament with that specific role and agenda. Continuity is the only guarantee of feasibility of the result. It is long overdue that Canada has a parliamentary body whose responsibility is devoted to human rights.

A poll published by the department of heritage asking Canadians to define their greatest attachment to the country showed that beyond the vastness of our landscape, our natural resources and the purity of our air, the majority of Canadians mentioned human rights and the Charter.

La façon dont nous traitons le rapport du Commissaire ne fournit pas la preuve que le Parlement prend au sérieux ses responsabilités à cet égard. Il faut que ces questions puissent être abordées et gérées dans un contexte politique, et que nous créions l'occasion permanente de relever la visibilité de ce dossier pour qu'il continue d'être l'une des grandes priorités du Parlement.

Quand je dis que les droits de la personne sont importants, j'ai à l'esprit non seulement le Parlement national, mais les provinces aussi. Personnellement, je ne fais pas trop confiance à la société civile. Qu'est-ce que c'est au juste? Cela veut dire à la fois tout et rien. Personne n'a à assumer la responsabilité de la société civile. C'est une responsabilité qui relève automatiquement d'une vaste gamme de groupes qui sont créés, disparaissent et sont remplacés par d'autres. Personne ne les contrôle. Ils peuvent aussi bien prétendre représenter 200 000 ou 200 personnes. Nous ne savons rien sur eux. Les seules institutions qui représentent la population et qui sont comptables envers elle sont les assemblées législatives provinciales et le Parlement national.

À mon avis, si nous ne nous assurons pas d'organiser un forum politique, nous permettons aux assemblées législatives provinciales de s'en tirer à bon compte relativement à leur part des responsabilités internationales.

Il faut donc un lieu de contrôle national, et à mon avis, c'est le Sénat qui est tout indiqué pour être ce lieu. Confier ce mandat à un comité mixte, c'est un peu comme jouer au bingo. Ceux d'entre nous qui avons siégé à des comités mixtes savons très bien que les seuls éléments dynamiques au sein de ces comités sont les sénateurs qui sont convaincus de l'importance des questions qui sont examinées.

La première conclusion que je tire de votre exposé concerne la création d'un Comité sénatorial permanent des droits de la personne. Je me demande si le fait d'ajouter un autre wagon — en l'occurrence, le Sénat — au train déjà très long de la Chambre des communes nous permettra réellement de faire démarrer le train ou s'il ne va pas plutôt rester en gare.

Il est impossible d'ouvrir un débat national sur les droits émergents en l'absence d'un organe politique qui puisse assurer de la continuité. On vient de nous signaler que l'environnement serait peut-être un de ces droits émergents. Si nous souhaitons que les Canadiens demeurent sensibles à l'importance de ce dossier, nous devons être en mesure de l'examiner sur une base continue. Il ne faut pas que les groupes d'intérêt soient les seuls à assumer cette responsabilité.

Pour maintenir une pression constante sur le système, il faut disposer en permanence d'un organe au Parlement ayant ce rôle et ce mandat précis. Seule la continuité peut garantir l'utilité des résultats. La création d'un organe parlementaire au Canada ayant la responsabilité des droits de la personne se fait attendre depuis déjà trop longtemps.

Un sondage publié par le ministère du Patrimoine dans le cadre duquel on avait demandé aux Canadiens de définir ce à quoi ils étaient le plus attachés au Canada a révélé qu'en plus de notre vaste territoire, nos ressources naturelles et la pureté de notre air, la majorité des Canadiens valorisent notre respect des droits de la personne et la Charte.

We may be embarking on a period of history where human rights will be more questioned for all kinds of other purposes.

Mr. Mendes: I profoundly agree with you. There is a theoretical component behind what I am presenting which reinforcing what are you saying. The nature of our democracy is at stake here. Citizens have the ability to express themselves democratically at the ballot box, but in between ballots there is little opportunity for them to express themselves in a way that allows them to contribute to the public interest.

Civil society is there, but it is fragmented. There is a dire need inside and outside Parliament to reconstitute what is the public interest. If the public interest is for Canada to champion human rights, we have an obligation and a duty. We have a duty to find those mechanisms, to allow the promotion of public interest in this area, and to create that general sense of democratic legitimacy in the range of areas that you deal with from young offenders and immigration issues to security and human rights. The plate is brimming over. Unless these issues are dealt with in a consistent fashion, I am afraid that society will become more complex and fragmented. There is a critical role for Parliament to play in making sure that does not happen.

[Translation]

Senator Losier-Cool: I would like to follow up on what Senator Joyal was saying at the various recommendations. Your recommendation regarding the creation of a Joint House of Commons/Senate Committee is not one that we, senators, could consider at this time.

[English]

We know that Parliament will react to public interest and public pressure. Everyone is talking about rights now. Sometimes we hear people saying there are too many rights.

[Translation]

People say there are too many rights. There are rights associated with responsibilities, minority rights, community rights, human rights and language rights.

In the Senate, I have taken on the role of educator. As an educator yourself, do you think the people of Canada could be better educated with respect to all the rights I have just listed? Are Canadians in fact adequately informed of human rights issues?

[English]

Mr. Mendes: Senator, your question is complex, but so is the area of human rights. There is a great need for more public education in the area of human rights.

Let me point out some dangers, though. The area is becoming so complex. We are parties to over 400 treaties. If you were just to present the information, you would overwhelm people. There was

Il est possible que s'ouvre à présent une période de notre histoire où les droits de la personne seront davantage remis en question pour toutes sortes de raisons.

M. Mendes: Je suis entièrement d'accord avec vous. Ce que je vous présente aujourd'hui s'appuie sur des éléments théoriques qui renforcent votre propos. En réalité, il y va de la nature même de notre démocratie. Les citoyens peuvent exprimer leur volonté démocratique au moment de voter, mais entre les élections, ils ont peu d'occasions de s'exprimer qui leur permettent de contribuer à favoriser l'intérêt public.

La société civile existe, mais elle est fragmentée. Il est tout à fait essentiel, à l'intérieur et à l'extérieur du Parlement, de redéfinir l'intérêt public. Si, au Canada, l'intérêt public consiste à se faire le champion des droits de la personne, nous avons à ce moment-là le devoir et l'obligation de le faire. Nous avons le devoir de trouver des mécanismes appropriés, de favoriser la promotion de l'intérêt public dans ce domaine, et de communiquer à la population un sens général de la légitimité démocratique qui entoure une vaste gamme de questions allant des jeunes contrevenants et l'immigration à la sécurité et aux droits de la personne. Les enjeux sont nombreux. Et à moins que ces questions ne soient abordées de façon cohérente, je crains que la société devienne de plus en plus complexe et fragmentée. Le Parlement a justement un rôle critique à jouer pour éviter que cela ne se produise.

[Français]

Le sénateur Losier-Cool: Mes commentaires suivent ceux du sénateur Joyal en ce qui a trait aux différentes recommandations. Votre recommandation de la formation d'un comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat, ne serait peut-être pas le mécanisme que nous, les sénateurs, pourrions regarder dans le moment.

[Traduction]

Nous savons que le Parlement réagira à l'intérêt public et aux pressions qu'exerce la population. À l'heure actuelle, tout le monde parle de droits. Des fois les gens nous disent qu'il y a à présent trop de droits.

[Français]

On entend les gens dire qu'il existe trop de droits. Il y a les droits de responsabilités, les droits des minorités, les droits de la collectivité, les droits de la personne et les droits linguistiques.

Au Sénat, je me suis donnée un rôle d'éducateur. En tant qu'éducateur vous-même, croyez-vous que la population canadienne pourrait être encore mieux éduquée sur tous ces droits que l'on vient d'énumérer? En fait, les Canadiens sont-ils suffisamment informés sur la question des droits de la personne?

[Traduction]

M. Mendes: Sénateur, votre question est complexe, mais la rubrique des droits de la personne ne l'est pas moins. Dans ce domaine, il y a un besoin criant d'éducation publique.

Permettez-moi, toutefois, de vous signaler certains dangers. Il s'agit d'un domaine de plus en plus complexe: le Canada est actuellement signataire de plus de 400 traités. Même si l'on se

a poll done on the Charter of Rights and Freedoms where there is huge public approval of the Charter, but when asked what was in the Charter, some people responded by citing the first amendment. There is immense sentiment for human rights, but how is that knowledge passed on?

Outside the university context, I try to focus on the root of human rights. The root of human rights is much simpler than we imagine. It is encompassed in the simple concept of human dignity. If we can promote that concept in our schools, our communities and our workplaces, that will allow people to establish the base from which to progress to the more difficult concepts. What is missing is the ability to communicate what is at the heart of this plethora of international human rights laws and treaties in a way that can grab people.

Everyone understands what human dignity is. I have yet to come across a person who does not understand what human dignity is.

Senator Losier-Cool: You really captured the essence of my question: the root of dignity and rights, not simply one right, specifically, but the whole.

Mr. Mendes: I find your question interesting because I do not think that in the reforms made by the Harris government to the curriculum in Ontario there was any mention of human rights education. This goes back to Senator Joyal's point. How do we keep that on the agenda to ensure that there is that ability to influence the provinces in areas like school curricula, youth justice and a whole range of other areas where the temptation is to go for the efficient rather than the human dignity solution.

The Chairman: Perhaps there would be a role for the Senate to talk about public interest and to be ahead on informing about emerging human rights issues. In your paper you mentioned proportionality as one of the keys.

First we saw human rights, then we saw human rights and trade, and now we are seeing human rights and certain social issues. Are you saying that proportionality is your way of attacking how we weigh security and human rights? It seems to me that moves us into a second phase of human rights in Canada. The first was to acknowledge them, to receive them and to understand some of the fundamentals. We are now moving into phase two. Is that what you were pointing out?

Mr. Mendes: Yes. The core of my presentation to the House of Commons Justice Committee tomorrow on Bill C-36 will be that the overarching yardstick is not a question of balancing security

contenait de renseigner les gens sur ce qu'ils renferment, ce serait déjà trop d'information à absorber. Un sondage d'opinion sur la Charte des droits et libertés a révélé que cette dernière est perçue par la grande majorité des citoyens: or, lorsqu'on leur demande ce qu'elle dit, certains répondent en citant le texte du «first amendment» de la Constitution américaine. Cela nous apprend donc que les Canadiens attachent beaucoup d'importance aux droits de la personne, mais en même temps, il y a manifestement lieu de se demander comment l'information sur les droits est communiquée à la population.

En dehors du milieu universitaire, j'essaie de mettre l'accent sur le fondement des droits de la personne, qui est beaucoup plus simple qu'on ne le croit. On peut dire que le fondement des droits est le concept de la dignité humaine. Si nous réussissons à promouvoir ce concept dans nos écoles, nos collectivités et nos lieux de travail, les gens auront une base à partir de laquelle ils pourront plus facilement arriver à assimiler les concepts plus difficiles. Ce qui manque, c'est la capacité de communiquer les éléments fondamentaux de cette multiplicité de conventions et de traités internationaux pour susciter l'intérêt des citoyens.

Tout le monde sait ce qu'est la dignité humaine. Je n'ai encore jamais rencontré quelqu'un qui ne sache pas ce qu'est la dignité humaine.

Le sénateur Losier-Cool: Vous avez vraiment mis le doigt sur le point essentiel de ma question, c'est-à-dire le fondement de la dignité et des droits en général — pas un droit en particulier, mais nos droits dans leur ensemble.

M. Mendes: Votre question me paraît intéressante car, que je sache, le projet de réformes du programme d'études en Ontario lancé par le gouvernement de Harris n'a jamais inclus l'éducation touchant les droits de la personne. Cela rejoint ce que disait le sénateur Joyal. Comment faire en sorte que cela demeure une priorité, et que l'on puisse influencer l'action provinciale sur des questions telles que les programmes d'études, le système de justice pour les jeunes et d'autres, où l'on tend à vouloir privilégier l'efficacité plutôt que la dignité humaine.

La présidente: Peut-être que le Sénat pourrait explorer la question de l'intérêt public et chercher à jouer le rôle d'organe premier de communication des nouveaux enjeux liés aux droits de la personne. Dans votre mémoire, vous avez dit que la proportionnalité est un aspect clé.

Au départ, nous parlions des droits de la personne, ensuite des droits de la personne et du commerce, et maintenant nous constatons de plus en plus qu'il existe un lien entre les droits de la personne et certaines grandes questions sociales. Ainsi la proportionnalité serait pour vous la façon de déterminer le poids relatif de la sécurité et des droits de la personne? Il me semble que cela nous amène à une deuxième étape en ce qui concerne la façon d'aborder les droits au Canada. La première consistait à reconnaître qu'ils existent, à les recevoir et à comprendre certains des concepts de base. Nous entamerions donc à présent la deuxième étape du processus. Est-ce cela votre hypothèse?

M. Mendes: Oui, l'argument central de l'exposé que je ferai demain sur le projet de loi C-36 devant le Comité de la justice de la Chambre des communes sera que le critère fondamental n'est

and human rights, but whether proportionality has been achieved in the provisions of Bill C-36, I note that some of that is already in the report of the Senate, so I think I am on safe ground.

With human rights there are the high visions and ideals like human dignity, but the devil is in the details, and the details can be focused on and examined through concepts such as proportionality. The basic challenge before us in these dangerous times is how to achieve that fairness and justice in the area of security in human rights.

Senator Tunney: On page two of your brief you say:

However, civil society groups will also have to deal with one major challenge themselves. There are increasing concerns about how democratic and representative these groups are themselves.

I am concerned that special interests may have competing opportunities or contradictory opportunities to inject their view of human rights into Canadian or international civil rights legislation.

Do you understand what I am saying?

Mr. Mendes: Yes, and it is part of the democratic nature of our society that groups will propose and it is up to the Parliament of Canada whether those propositions are acceptable. That is basically how we created many of the provisions of our Charter. Through lobbying by various groups, provisions were proposed. That is part of the democratic nature of how we pass legislation and constitutional amendments.

Behind your question is an issue that we are not discussing, which is one of the reasons I included that sentence. The issue we are not discussing is who represents the public interest and how do we ensure that the public interest is not lost in the fragmentation of different viewpoints and perspectives.

I come back to the role of Parliament, to ensure that that is one of your critical functions.

Senator Tunney: I live in Ontario and over the last five or six years I have witnessed the diminution of some human rights in favour of the aims of big business, international interests and international trade.

Mr. Mendes: Some people say that Chapter 11 of NAFTA could be an example of what you are talking about. There is a serious debate about that in this country. I gather that discussions are going on even at the highest levels of government on that issue. If that is an example of what you are suggesting, there is a real debate going on about some of those issues.

pas l'équilibre entre la sécurité et les droits de la personne, mais plutôt le fait de savoir si la proportionnalité trouve son expression concrète dans les dispositions du projet de loi C-36. Je constate d'ailleurs que le rapport sénatorial avance justement un certain nombre des mêmes arguments: donc, je me dis que mon hypothèse ne doit pas être si farfelue.

Les droits de la personne s'articulent autour de visions très morales et d'idéaux comme la dignité humaine, mais ce sont les détails qui posent souvent problème, et on peut justement examiner les détails sous l'angle de la proportionnalité. Le défi pour nous à cette époque dangereuse consiste à concrétiser l'équité en ce qui concerne à la fois la sécurité et les droits de la personne.

Le sénateur Tunney: À la page deux de votre mémoire, vous dites ceci:

Néanmoins, les groupes de la société civile vont eux-mêmes devoir composer avec un défi de taille. On se demande de plus en plus jusqu'à quel point ces groupes sont démocratiques et représentatifs.

Il me semble important que les groupes d'intérêt aient aussi l'occasion de faire valoir leurs vues, aussi contradictoires soient-elles, sur la manière de concrétiser le respect des droits de la personne dans les lois canadiennes ou traités internationaux portant sur les droits civils.

Vous comprenez ce que j'essaie de vous dire?

M. Mendes: Oui, dans une société démocratique comme la nôtre, il est normal que des groupes d'intérêt fassent des propositions; il appartient ensuite au Parlement de voir si ces dernières sont acceptables ou non. C'est d'ailleurs ainsi que nous avons élaboré bon nombre des dispositions de notre Charte. Par suite des pressions exercées par différents groupes, diverses dispositions ont été proposées. Cela fait partie du processus démocratique par lequel nous passons pour adopter des lois et des modifications constitutionnelles.

Mais votre question en suggère une autre que nous n'avons pas abordée — c'est en partie cela qui m'a incité à inclure cette phrase dans mon texte. La question que nous n'avons pas abordée est celle de savoir qui représente l'intérêt public et ce que nous devons faire pour éviter que la fragmentation de l'opinion nous fasse perdre de vue l'intérêt public.

Cela m'amène à parler de nouveau du rôle du Parlement et de la nécessité de faire en sorte que ce soit une de vos responsabilités essentielles.

Le sénateur Tunney: J'habite en Ontario et depuis cinq ou six ans, je constate qu'on a tendance à compromettre certains droits en faveur des objectifs des grandes entreprises, d'intérêts internationaux et du commerce international.

M. Mendes: Certains sont d'avis que l'activité entourant le chapitre 11 de l'ALENA serait un bon exemple de cette problématique, qui est à l'origine d'un débat sérieux au Canada. Je crois savoir qu'elle fait aussi l'objet de discussions aux échelons supérieurs du gouvernement. Si c'est à ce genre de choses que vous faites allusion, eh bien, je peux vous dire que cette question et d'autres ont déclenché des débats énergiques.

Senator Tunney: One of the issues I had in mind was Chapter 11. Thank you.

Senator Taylor: Professor Mendes, you made the interesting statement that human rights is no more than recognizing the dignity of the individual. You mentioned that it should be taught in our schools.

Bearing in mind that education of children is one of the best ways to entrench human rights, have there been any surveys done on awareness of human rights by children educated in public schools versus religious schools?

Mr. Mendes: That is an interesting question. Senator Taylor. Obviously religious schools, by their very nature, will teach spiritual values and morality in some form. I would presume that most religions have at their core a sense of spiritual value and morality. I know that most of the major religions in the world completely accept that the fundamental concept of human dignity is indispensable to the human condition.

Your question is whether there could be a difference between religious schools and public schools. Other than in the social studies curriculum of public schools, I do know where human rights would be taught, and I am not sure that the social studies curriculum of many public schools would deal with those issues.

There is a gap. Perhaps it is the role of this committee to get educators to come before you to explain why there is that gap. That goes back to Senator Joyal's comment that there is a need for a committee to put the pressure on all the time to ensure these fundamental values are promoted in our society. Yours is a very interesting question, senator.

Senator Joyal: Professor Mendes, there is one thing in your brief that is important to stress. There is a fundamental difference between the British and Canadian systems. The difference is the following: We have constitutional protection and recognition of human rights; the British do not. That is because of simple legislation of their Parliament. Of course, being legislation of their Parliament, they recognize it as a parliamentary instrument. Our protection is constitutionalized. Our reaction is when something is constitutionalized we leave the responsibility of its implementation the courts. That is the way we have dealt with the Charter of Rights and Freedoms for the last 20 years. As a result, there are more than 457 judgments and rulings involving human rights. We read those judgments and we try to understand the scope and the implication of those constitutional rights. We tend to presume that the tabled legislation is certified by the Minister of Justice and is in compliance with the Charter. Since it is in compliance, the presumption is that it is valid.

Le sénateur Tunney: Oui, je songeais entre autres à l'exemple du chapitre 11. Merci.

Le sénateur Taylor: Professeur, votre déclaration selon laquelle il suffit de reconnaître la dignité de l'individu pour respecter les droits de la personne. Vous avez dit qu'il faut inclure la rubrique des droits de la personne dans nos programmes d'études.

Étant donné que l'éducation des enfants constitue l'un des meilleurs moyens d'inculquer le respect des droits, je voudrais savoir si l'on a déjà mené des études sur le degré de conscientisation des droits de la personne chez les enfants qui fréquentent les écoles publiques, comparativement à ceux qui fréquentent les écoles religieuses.

M. Mendes: Vous me posez une question fort intéressante, sénateur. Il va sans dire que les écoles religieuses, de par leur nature, enseignent les valeurs spirituelles et la moralité sous une forme ou une autre. On peut supposer que la plupart des religions s'appuient sur certaines valeurs spirituelles et morales. Je sais que la majorité des grandes religions du monde partent du principe que la dignité humaine est indissociable de la condition humaine.

Vous me demandez s'il est possible qu'il existe une différence entre les écoles religieuses et les écoles publiques. Si ce n'est pas dans le cadre de l'enseignement des sciences sociales, je ne sais pas trop quelle matière se prêterait à l'exploration de la question des droits de la personne et de toute façon, je doute fort que le programme des sciences sociales de bon nombre d'écoles publiques englobent ce genre de questions.

Il existe manifestement une lacune à cet égard. C'est peut-être à votre comité de convoquer des éducateurs pour leur demander pourquoi cette lacune existe. Cela rejoint ce que disait le sénateur Joyal concernant la nécessité d'avoir un comité qui exerce des pressions en permanence pour que l'on fasse la promotion de ces valeurs fondamentales au sein de la société. C'est une question très intéressante que vous m'avez posée là, sénateur.

Le sénateur Joyal: Professeur Mendes, il ressort de votre mémoire quelque chose qu'il me semble bien important de souligner: il existe une différence fondamentale entre les systèmes canadiens et britanniques, et c'est celle-ci: Nous jouissons d'une protection et d'une reconnaissance constitutionnelles de nos droits: les Anglais, non. Pourquoi? Parce qu'en Grande-Bretagne, cette protection est inscrite dans une simple loi du Parlement, et comme c'est ainsi, ils la considèrent comme un instrument parlementaire. Au Canada, cette protection est inscrite dans la Constitution du pays. Et lorsqu'un principe est constitutionnalisé, nous avons tendance à laisser aux tribunaux le soin de l'appliquer. C'est cette procédure que nous suivons depuis l'adoption de la Charte des droits et libertés il y a une vingtaine d'années. Par conséquent, il y a à présent plus de 457 décisions judiciaires qui concernent les droits de la personne. En lisant ces décisions, nous essayons de comprendre l'étendue de ces droits constitutionnels, de même que les conséquences qu'ils peuvent avoir. Nous avons tendance à supposer que les projets de loi qui sont déposés au Parlement sont conformes aux principes énoncés dans la Charte, du fait d'avoir reçu l'aval officiel du ministère de la Justice. Et on part du principe que si le projet de loi est jugé conforme par le

In last few years we have been re-questioning that presumption during our examinations of the implication that those pieces of legislations are in conformity with the Charter. I think it is important that the trend continue and be developed within the parliamentary procedure. This is where I feel there is a link between what we can learn from the British system and what we do as parliamentarians. This is valid as much for the Senate as it is for the other place.

Perhaps tomorrow you will have an opportunity to discuss the anti-terrorism bill. If you read the report that the Senate tabled last week concerning the human rights implications of Bill C-36, you will understand how important it is that a bill that was supposed to have been developed by the Department of Justice with a close scrutiny of each and every paragraph of the Charter, might need to redefine the principle of proportionality between how to adjudicate between human rights and the need for security.

It is important that aspect be very well outlined and understood by Canadians. I say that because we are trying to change something that we have been doing for the last 20 years and we might not have produced the results that we wanted to produce.

Mr. Mendes: Senator Joyal, I agree with you again. At the risk of pre-empting my presentation tomorrow, I think that a review after only three years is insufficient and that there should be annual reviews of Bill C-36, by the Commons, the Senate and, perhaps, by a joint committee. Immense damage could be done within a short space of time.

It is absolutely critical to focus on proportionality in the abstract but also in reality so as to consider what has happened after six months or a year. In fact, the idea of proportionality can be traced all the way back to Aristotle. In a way, Aristotle's theory shows how important it is. His view was you only get it right the more you debate. You only get it right the more you examine the issue not just in abstract, but also in reality. Of course, that is where he disagreed with his friend Plato.

Where it is critical is that the Department of Justice has its own set of imperatives that may or may not affect its analysis of proportionality. You have your own set of imperatives that, perhaps, represent a more permanent and lasting set of public interest imperatives. The Senate is able to examine proportionality not just in the abstract but in reality, too. That is why I am arguing for either a joint committee or a Senate committee and a House of Commons committee to review on an annual basis the balance between security and human rights, to check not just compatibility with the Charter but also with international human rights obligations, many of which are implicated in that bill.

ministère de la Justice, l'évaluation de ce dernier est nécessairement valable.

Au cours des dernières années, nous avons de nouveau commencé à remettre en question cette supposition dans le cadre de l'examen des conséquences potentielles de l'hypothèse de la conformité avec la Charte. Pour moi, il conviendrait d'incorporer cette pratique dans la procédure parlementaire en bonne et due forme. C'est là qu'il y a moyen à mon avis de faire le lien entre les enseignements que nous pouvons tirer du système britannique et notre rôle en tant que parlementaires. Cela vaut tout autant pour le Sénat que pour la Chambre des communes.

Peut-être que vous aurez l'occasion demain de discuter du projet de loi antiterroriste. Si vous lisez le rapport déposé par le Sénat la semaine dernière concernant les conséquences du projet de loi C-36 pour les droits de la personne, vous comprendrez à quel point il est important que ce projet de loi, dont les dispositions ont soi-disant été examinées à la loupe par les rédacteurs législatifs du ministère de la Justice, pour s'assurer de leur conformité avec chaque article de la Charte, redéfinisse le principe de la proportionnalité dans l'optique de l'arbitrage sécurité-droits de la personne.

Il faut que cet élément soit très bien défini et très bien compris des Canadiens. Si je vous dis cela, c'est parce que nous essayons de modifier une pratique qui est en place depuis 20 ans mais qui n'a peut-être pas débouché sur les résultats escomptés.

M. Mendes: Sénateur Joyal, encore une fois, je suis d'accord. Au risque de révéler tous les arguments que je compte faire valoir dans mon exposé de demain, j'estime que ce n'est pas suffisant de prévoir que la loi soit réexaminée dans trois ans; il faudrait que le projet de loi soit réexaminé chaque année par la Chambre des communes, le Sénat et peut-être même par un comité mixte. Cette mesure pourrait causer de graves préjudices en très peu de temps.

Il est tout à fait critique de mettre l'accent sur la proportionnalité non seulement en théorie, mais concrètement, pour être en mesure d'examiner la situation après six mois ou un an. En fait, le concept de la proportionnalité remonte à l'époque d'Aristote. D'une certaine façon, l'hypothèse d'Aristote indique à quel point cela est important. Il estimait que plus on discute, plus on est susceptible de trouver la bonne solution; et pour trouver la bonne solution, il faut examiner la question pas seulement dans l'abstrait, mais concrètement. Bien entendu, c'est là qu'il n'était pas d'accord avec son ami Platon.

Là où cela devient critique, c'est par rapport aux impératifs du ministère de la Justice, qui peuvent ou non influencer sur son analyse de la proportionnalité. Vous avez vos propres impératifs, qui sont peut-être plus permanents et plus représentatifs de l'intérêt public. Le Sénat peut aussi se pencher sur la question de la proportionnalité, pas juste dans l'abstrait, mais concrètement aussi. C'est pour cela que je préconise qu'un comité mixte, un comité sénatorial ou un comité de la Chambre des communes réexamine, une fois par an, l'équilibre entre la sécurité et les droits de la personne, pour s'assurer de la conformité de nos lois non seulement à la Charte mais à nos obligations internationales en matière de droits de la personne, dont un bon nombre sont concernés dans ce projet de loi.

Senator Wilson: I have just a short comment about the education process. My invitations to speak on human rights in high schools have always been from alternative schools, not religious or mainstream schools. I think that is an interesting thing to look at.

My other comment is that, at this point, the focus of this committee should be the self-educating of parliamentarians, not telling everyone in the schools what they should be doing. In terms of priorities, we need to look at parliamentarians and our own level of knowledge.

The Chairman: Thank you, Professor Mendes, for coming a second time to appear before the committee. You have certainly stimulated debate. You have given us some alternatives to the terms of reference that this committee will be embarking on.

I also understand that one cannot speak today without making reference to Bill C-36. I thank you for your perspectives on that measure. We will, of course, be looking at a more broad and general outlook. However, that particular issue is current and instructive to us. The next time you appear I hope we can proceed without interruption.

Mr. Mendes: Thank you, senators.

The Chairman: We will now turn to Mr. Philippe LeBlanc.

Mr. LeBlanc, I wish to welcome you to the committee and to express our regrets that you had to make a second trip. As I indicated to our first witness, circumstances beyond our control kept us from hearing you at that time. It was a sign of our times that we had to cancel that meeting. We are very delighted that you were able to find the time to come back to speak to us.

I know of your long-standing association with the United Nations Commission on Human Rights in Geneva. I presume that you will speak a bit about that and anything else that will help us in our study on human rights.

Please proceed.

Mr. Philippe LeBlanc, Permanent Delegate of the Dominican Order at the UN Commission on Human Rights in Geneva: Madam Chair, I appreciate coming back to Ottawa. I lived here in the 1970s and the 1980s so it is good to come back to see the changes.

Madam Chair, I have been asked by the clerk of this committee to focus on explaining the functioning of the UN human rights machinery and exploring developments and concerns relating to it.

I taught this course at the International Institute in Strasbourg and did it in one week. Today, I will have only 15 minutes to present the course so I will focus on one key mechanism: the UN Commission on Human Rights. I have chosen that because of

Le sénateur Wilson: Je voudrais faire une très brève observation au sujet de l'éducation. Je tiens à vous signaler que chaque fois qu'on m'a invitée à parler de droits de la personne, ce sont des écoles parallèles, plutôt que des écoles religieuses ou traditionnelles, qui m'ont lancé l'invitation. Je trouve cela assez intéressant.

Une autre chose que je voulais dire, c'est qu'à l'heure actuelle, le comité devrait surtout chercher à renseigner les parlementaires, plutôt que dire aux gens qui fréquentent nos écoles ce qu'ils devraient faire. Notre grande priorité devrait être, me semble-t-il, de bien renseigner les parlementaires et d'élargir les connaissances de ces derniers.

La présidente: Merci, professeur Mendes, d'avoir accepté de revenir une autre fois pour rencontrer les membres du comité. Vos propos ont certainement suscité beaucoup de débat. Vous nous avez parlé de mesures de rechange par rapport au mandat qui sera confié à ce comité.

Je comprends aussi qu'il n'est pas possible de tenir une discussion en ce moment sans parler du projet de loi C-36. Je vous remercie donc de nous avoir fait part de vos vues sur la question. Bien entendu, nous souhaitons avoir une vue d'ensemble sur la question. Mais il est toujours bon de connaître les enjeux entourant cette mesure. La prochaine fois que vous comparaitrez devant le comité, j'espère qu'il n'y aura pas d'interruption.

M. Mendes: Merci, sénateurs.

La présidente: Ce sera maintenant le tour de M. Philippe LeBlanc.

Monsieur LeBlanc, permettez-moi de vous souhaiter la bienvenue au comité et de présenter les excuses du comité pour le fait que vous ayez dû revenir. Comme je l'ai indiqué à notre premier témoin, des circonstances indépendantes de notre volonté nous ont empêchés de vous recevoir à ce moment-là. C'est un peu une indication du climat actuel que nous ayons été obligés d'annuler cette réunion. Nous sommes donc ravis que vous ayez pu vous mettre à notre disposition une deuxième fois.

Je sais que vous avez des liens de longue date avec la Commission des droits de l'homme des Nations Unies dont le siège est à Genève. Je présume que vous allez donc nous parler des activités de cette dernière et de tout ce qui peut nous aider à mener à bien notre étude des droits de la personne.

Je vous cède donc tout de suite la parole.

M. Philippe LeBlanc, délégué permanent de l'Ordre des Dominicains à la Commission des droits de l'homme de l'ONU à Genève: Madame la présidente, je suis très heureux d'avoir pu revenir à Ottawa. J'ai vécu ici pendant les années 70 et 80, et je suis donc content de revenir pour voir comment la ville a changé.

Madame la présidente, le greffier du Comité m'a demandé de parler surtout du fonctionnement de l'appareil des Nations Unies en matière de droits de la personne ainsi que des faits nouveaux et d'éventuelles préoccupations à cet égard.

Quand j'ai enseigné ce cours à l'Institut international de Strasbourg, cela m'a pris une semaine. Aujourd'hui je ne dispose que de 15 minutes pour le faire, si bien que je vais me concentrer sur un mécanisme clé: la Commission des droits de l'homme des

Canada's role on that commission and the changes that are now happening within it.

There are three key bodies in the human rights mechanism. One is the office of the High Commissioner for Human Rights or the actual function of the High Commissioner for Human Rights, the Commission on Human Rights, and the Sub-commission on Promotion and Protection of Human Rights. I believe the commission is key. Around those three bodies you will find a number of other mechanisms.

I intend to suggest ways in which the Senate committee can somehow serve as a monitor or play a role in what happens at the commission. The UN Commission on Human Rights and Canada's role in it is one of the best-kept secrets in this country. Many people do not know about the commission and do not know the role that the Canadian government plays in it.

My first time at the UN Commission on Human Rights was in 1975, when I represented Canada as its lone observer member.

I also attended in the 1980s, when I was at the International Institute of Human Rights. I have been attending the annual session of the commission for the past six years. I also attend the Sub-commission on the Promotion and Protection of Human Rights.

The UN Commission on Human Rights is the highest international forum for dealing with human rights violations by states. It is mandated with the responsibility for the universal protection of human rights. Sessions are held in Geneva. They are held in the two months of March and April. Senator Wilson has been present. She was a former chair and Canada's representative of the commission. Special sessions are called; one was called concerning the situation in Kosovo in 1999, and one was called on the Intifada in October 2000.

The commission consists of 53 elected member states, represented by their governments, who come together to deal with these violations. The membership of the commission is drawn from the different regions of the world. There are 15 members from Africa; 12 from Asia; five from Eastern Europe; 11 from Latin America and the Caribbean; and 10 from WEOG, Western European and others Group. We are bunched in with the WEOG that includes Japan, United States, Australia and New Zealand.

Canada was elected to serve in the 1960s, and served from 1963-65. At that time Canada did not give an impressive demonstration of commitment to human rights. They rarely intervened. They did some interventions, but they were always stymied because of the federal-provincial relations: the shared jurisdiction. They could not participate fully.

Nations Unies. Si j'ai décidé de parler surtout des activités de cet organe, c'est à cause du rôle que joue le Canada au sein de la Commission et des changements qui sont actuellement en train de se faire.

Il y a trois grands organes chargés des droits de l'homme. Premièrement, le Haut-commissariat aux droits de l'homme et les fonctions de ce dernier, la Commission des droits de l'homme, et la Sous-commission sur la promotion et la protection des droits de l'homme. Pour moi, la Commission joue un rôle primordial, mais il existe d'autres mécanismes qui sont apparentés à l'activité des trois organes en question.

Je voudrais vous faire des recommandations sur la façon dont le comité sénatorial pourrait jouer un rôle de surveillance ou influencer ce qui se fait au sein de la Commission. La Commission des droits de l'homme des Nations Unies et le rôle que le Canada y joue est l'un des plus grands secrets au Canada. Nombreux sont ceux qui ignorent l'existence de la Commission, de même que le rôle que le gouvernement canadien y joue.

Je suis arrivé pour la première fois à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies en 1975, alors que j'étais l'unique observateur nommé par le Canada.

J'ai également participé à ses travaux pendant les années 80, alors que j'enseignais à l'Institut international des droits de l'homme. D'ailleurs, j'assiste à la session annuelle de la Commission depuis six ans. J'assiste également aux sessions de la Sous-commission sur la promotion et la protection des droits de l'homme.

La Commission des droits de l'homme des Nations Unies constitue le forum international suprême pour traiter de violations des droits par les États membres. Sa responsabilité première est la protection universelle des droits de l'homme. La Commission tient des sessions à Genève aux mois de mars et avril. Le sénateur Wilson y a déjà assisté. Elle a été présidente et représentante du Canada auprès de la Commission. Elle convoque aussi des sessions extraordinaires; ainsi il y a eu une session extraordinaire sur la situation au Kosovo en 1999 et une autre sur l'Intifada en octobre 2000.

La Commission englobe 53 États membres élus, représentés par leurs gouvernements, qui se réunissent pour examiner d'éventuelles violations. Les membres de la Commission représentent les différentes régions du monde. Ainsi elle compte 15 membres d'Afrique; 12, d'Asie; cinq, d'Europe de l'Est; 11, d'Amérique latine et des Antilles; et 10, du groupe des pays d'Europe occidentale et autres États. Nous sommes regroupés avec le groupe des pays d'Europe occidentale et autres États, qui comprend le Japon, les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Le Canada a été élu membre de la Commission dans les années 60, et a participé à ses travaux de 1963 à 1965. À l'époque, le Canada n'a pas vraiment démontré un engagement énergique envers les droits de l'homme. Les interventions du Canada dans les débats étaient rares. Elles se produisaient de temps à autre, mais n'aboutissaient jamais, en raison du problème des relations fédérales-provinciales, et plus précisément, les

Canada was re-elected in 1975 and began serving in 1976, and served until 1984. For two terms they were not on the commission, but they have been on it ever since. I am not sure if you, Madam Chair, had a role in the commission, but certainly Canada has been very involved in it.

When Canada was elected in 1975, I was director of the Human Rights Program for the Government of Canada. I returned under the Secretary of State at the time. Senator Joyal was my boss in the 1980s.

I want to discuss 1975 because there were two events that occurred in that year: The first federal-provincial conference of human rights took place, and we were elected to the UN commission. As the person responsible for human rights at that time I can say that human rights was not a high priority. It was down on the list of priorities; there was not a culture of human rights at that time.

Interestingly enough, our election to the commission and our ratification of the covenants coincided with a new American President who, in 1977, began his presidency by mentioning human rights 16 times. One of his many accomplishments was to place human rights on the international agenda.

We hitchhiked, as we often do, on American successes. We became involved in this international world at a moment when human rights were becoming part of the international agenda because a President had decided that this would be an important part of his mandate.

We will always talk about September 11. However, I will argue that the role of the UN Commission on Human Rights will be central in focusing on the human rights aspects on the war on terrorism. That is not happening within the Security Council because it is not their mandate. When Kosovo was being bombed the High Commissioner reported weekly on the human rights aspects of the bombings and the effects on the people in Kosovo. The same was true during the time of the Intifada, when a special session was convened for that particular issue.

For the first time ever, the U.S. was not elected to the commission. People said that Sudan was elected and not the United States. I made the point that countries are elected by region. The United States was not defeated by any one country; it was defeated by the European countries who elected Sweden and Austria and other countries instead of the United States.

For the 2002 session, Canada will be the only non-European country from the Western and others Group serving on the commission. Its role becomes pivotal when you consider that the

compétences partagées. Le Canada n'était pas en mesure de participer pleinement aux travaux.

Le Canada a été réélu en 1975, a commencé à remplir son mandat en 1976, et a conservé ce rôle jusqu'en 1984. Pendant deux mandats, le Canada n'a pas été représenté à la Commission, mais il l'est depuis. Je ne sais pas si vous avez joué un rôle au sein de la Commission, madame la présidente, mais il est certain que le Canada a grandement participé aux travaux de cette dernière.

Lorsque le Canada a été élu en 1975, j'étais directeur du Programme des droits de la personne pour le gouvernement du Canada. Je suis revenu travailler pour le ministère appelé à l'époque le Secrétariat d'État. Le sénateur Joyal était mon patron dans les années 80.

Je voudrais parler de l'année 1975, car il s'est produit deux choses cette année-là: la première Conférence fédérale-provinciale des droits de l'homme a été convoquée, et nous avons été élus à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. En tant que responsable des droits de la personne à l'époque, je peux vous affirmer que les droits de l'homme ne constituaient pas une grande priorité. Cette question se trouvait plutôt au bas de la liste de nos priorités; à l'époque, notre culture n'était pas axée sur les droits de la personne.

Fait intéressant, notre élection à la Commission et notre ratification des pactes ont coïncidé avec l'élection d'un nouveau président américain qui, en 1977, a inauguré son mandat en mentionnant 16 fois les droits de la personne. Parmi ses nombreuses réalisations est celle d'avoir fait des droits de la personne une priorité internationale.

Comme cela nous arrive souvent, nous avons décidé de nous y intéresser dans la foulée des succès remportés par les Américains. Ainsi nous avons commencé à participer à l'effort international dans ce domaine au moment où les droits de la personne devenaient une priorité nationale, simplement parce qu'un président avait décidé que ce serait un élément important de son mandat.

Nous parlerons toujours du 11 septembre. Mais je maintiens que le rôle de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies sera d'une importance primordiale pour ce qui est de mettre en relief les aspects du combat antiterroriste qui sont liés aux droits de la personne. Ce n'est pas le cas au Conseil de sécurité, car tel n'est pas son mandat. Lors des bombardements au Kosovo, le Haut-commissaire présentait un rapport chaque semaine sur les questions liées aux droits qui soulevaient les bombardements et l'incidence de ces derniers sur la population du Kosovo. C'était pareil pendant l'Intifada, puisqu'une session extraordinaire a été convoquée en vue de discuter de cette question.

Pour la première fois, les États-Unis n'ont pas été élus à la Commission. Les gens disaient que le Soudan avait été élu, mais pas les États-Unis. J'ai insisté sur le fait que l'élection des pays est faite selon les régions. Donc, si les États-Unis n'ont pas été élus, ce n'est pas à cause d'un pays en particulier, mais parce que certains pays européens ont voté pour la Suède, l'Autriche et d'autres pays, plutôt que pour les États-Unis.

Pour la session de 2002, le Canada sera le seul pays non européen du Groupe des pays d'Europe occidentale et autres États à siéger à la Commission. Son rôle sera donc primordial, surtout

United States is not a member of the commission. The U.S. will play a role on the sidelines but not on the commission itself.

Here is my assessment of the past three years concerning the role of Canada on the commission. For the last three years, there has not been an ambassadorial level representative at the commission. That may seem insignificant, but it is important because all members are headed by ambassadorial-level persons. Therefore, Ross was vice-chair but was never elected chair. You would not elect someone who was not an ambassador.

At this year's commission, Canada was represented by the deputy permanent representative of Canada's permanent mission at the UN in Geneva.

There are two ambassadors. Marie Gervais-Vidricaire did a wonderful job but she was an ambassador. Sergio Marchi is a permanent representative and Christopher Westall is a substitute permanent representative in Geneva.

I suggest that the Senate committee look at the need for a representative at the ambassador level to head next year's delegation.

I have read all of your interventions and the interventions on your Web site. You have a very good site.

I know what Adele Dion said. She is now ambassador to Finland and the whole department has changed.

This will be extremely controversial. The sparks will fly. There is no question that this is an important time. We will be playing this role and we need a strong person. I am not certain what influence you have in terms of those kinds of appointments but next year the commission will be very important.

Many government positions at the commission are being developed at this time in preparation for the General assembly. It is important to have input.

I noticed from the interventions of Foreign Affairs that they gave you a good presentation but not about the issues that they will be dealing with at the General Assembly and then at the commission. I believe you need to be informed. I am informed because I am there all the time.

Each February, for the past 15 years or so, the Department of Foreign Affairs convenes a major consultation with NGOs and others that lasts four days. Perhaps someone from your committee could attend that consultation where Foreign Affairs will provide us with written statements on their positions on countries and on themes.

que les États-Unis n'y sont pas représentés. C'est-à-dire que les représentants américains seront actifs dans les coulisses mais pas au sein de la Commission elle-même.

Voilà donc mon évaluation du rôle qu'a joué le Canada au sein de la Commission au cours des trois dernières années. Depuis trois ans, il n'y a pas de représentants du rang d'ambassadeur à la Commission. Cela peut vous sembler inimportant, mais ce ne l'est pas, parce que chaque délégation est dirigée par une personne du rang d'ambassadeur. Donc, Ross a été vice-président, mais n'a jamais été élu président. Il ne serait jamais question d'élire quelqu'un au poste de président qui n'avait pas le rang d'ambassadeur.

Cette année, le Canada était représenté à la Commission par le représentant permanent adjoint de la Mission permanente du Canada auprès de l'ONU à Genève.

Il y a deux ambassadeurs. Marie Gervais-Vidricaire a fait un excellent travail, mais elle était ambassadrice. Sergio Marchi est représentant permanent, et Christopher Westall est le substitut du représentant permanent à Genève.

Je recommande que le comité sénatorial examine l'opportunité de nommer un représentant du rang d'ambassadeur pour chapeauter la délégation canadienne l'année prochaine.

J'ai lu le compte rendu de tous les témoignages et de vos interventions sur votre site Web. Vous avez un excellent site Web.

Je suis au courant des observations faites par Adele Dion. Elle est actuellement ambassadrice du Canada en Finlande et tout le ministère a changé.

Le travail de la Commission sera controversé et cela va donc barder à la Commission. Il ne fait aucun doute que nous avons entamé une période très importante. Comme nous aurons à jouer ce rôle, il nous faut quelqu'un de fort. Je ne sais pas dans quelle mesure vous pouvez influencer la sélection des candidats nommés à ce genre de poste, mais il est certain que le travail de la Commission sera très important l'année prochaine.

Les gouvernements sont en train de préparer leurs positions officielles à la Commission, en prévision de l'Assemblée générale. Il est important de pouvoir influencer la position qui sera officiellement adoptée.

Je constate, pour avoir lu le compte rendu des témoignages des représentants des Affaires étrangères, que ces derniers ont fait un bon exposé, mais qu'ils n'ont pas abordé les questions qu'ils traiteront à l'Assemblée générale et ensuite à la Commission. À mon avis, vous devez absolument en être informés. Moi, je le suis, étant sur place en permanence.

Chaque année, depuis 15 ans, au mois de février, le ministère des Affaires étrangères tient de grandes consultations pendant quatre jours pour connaître les vues des ONG et d'autres. Peut-être conviendrait-il qu'un membre de votre comité assiste à ces consultations, puisque les représentants du ministère des Affaires étrangères présentent des rapports écrits qui expliquent leurs positions sur les différents pays et les thèmes qui seront examinés.

Attendance there is one way of introducing yourself to this very important commission which hides away, as you know, in a very nice location in Geneva on the other side of the river. Major decisions affecting the lives of people around the world are being made there.

The polarization of the commission can only increase. The issue of human rights is probably the most political one faced by the international community because human rights represent the principles and obligations guiding the relationships between states and their citizens. The commission is where part of that relationship is mediated because the countries are present. Therefore, the failures and the shortcomings of the commission cannot be dismissed lightly with the statement that it is too "politicized." Since the subject of debate is people who are tortured and whose lives are in jeopardy the stakes are high at the commission. It is important to remember that this is not a treaty body that reviews country reports. The commission is made up of member states, the key players, who discuss the lives of the victims whose human rights are being violated.

The work of the UN commission can be disconcerting and disappointing to many victims. It is not sufficient for parliamentary delegates to sit in on the commission for a couple of days. It is necessary to spend time there to see just what is happening.

For the victims there is hope when some action is taken or when a debate at the UN commission endeavors to improve the human rights situation in a country under scrutiny. When action is taken, people are affected.

This is a passionate and complex subject, but I want to leave time for your questions.

The commission is highly politicized, and due to the recent events in the U.S., those politics will play themselves out even more.

The commission deals with issues from a thematic point of view and deals with the situation within the country under scrutiny. The thematic issues are torture and freedom of the judiciary. However, the situations themselves cause the most controversy.

My organization, the Dominicans for Justice and Peace, is present in 100 countries and has a membership of about 50,000. It was founded 900 years ago. Our focus is on countries where our order is directly involved in the struggle for human rights. We are working in Colombia, Mexico, Pakistan, Brazil, Rwanda, Burundi and are involved in the issue of the sanctions against Iraq. In thematic issues, we focus on Indian rights, indigenous rights, religious discrimination, children's rights and a number of other issues.

Assurer une bonne présence, c'est l'une des façons de se faire connaître au sein de cette Commission très importante, qui est bien cachée à Genève, comme vous le savez, étant située de l'autre côté de la rivière. Pourtant on y prend des décisions lourdes de conséquences pour les populations du monde entier.

La polarisation de la Commission ne peut que s'intensifier. La question des droits de la personne est probablement l'enjeu le plus politique de tous ceux auxquels la Commission se trouve confrontée, étant donné que les droits sous-tendent les principes et obligations qui orientent les relations entre les États et leurs citoyens. C'est à la Commission que certains aspects de ces relations font l'objet de médiation, étant donné que les pays sont présents. Par conséquent, il n'est pas possible de traiter à la légère les lacunes de la Commission en prétendant simplement qu'elle est trop «politisée». Étant donné que l'on discute de la situation de personnes qui sont torturées et dont les vies sont menacées, l'enjeu à la Commission est considérable. Il est important de se rappeler qu'il ne s'agit pas d'un organe de surveillance des traités ayant pour mandat d'étudier les rapports présentés par les différents pays. La Commission est composée d'États membres, c'est-à-dire des acteurs principaux, qui discutent de la vie des victimes dont les droits sont bafoués.

Le travail de la Commission peut être déconcertant et décevant pour beaucoup de victimes. Il ne suffit pas que des délégués parlementaires viennent suivre le travail de la Commission pendant quelques jours. Il faut y passer un certain temps pour vraiment savoir ce qui se passe.

En ce qui concerne les victimes, cela leur donne de l'espoir quand des mesures sont prises ou lorsque la Commission des droits de l'homme de l'ONU organise un débat en vue d'améliorer le respect des droits de l'homme dans le pays qui fait l'objet d'une évaluation. Quand des mesures sont prises, les gens sont nécessairement touchés.

Il s'agit là d'un sujet qui est non seulement complexe mais suscite de vives émotions, et voilà pourquoi je voudrais être sûr de laisser assez de temps pour répondre à vos questions.

La Commission est très politisée, et à cause de récents événements aux États-Unis, elle risque de l'être encore davantage.

L'approche de la Commission est surtout thématique et consiste à examiner la situation dans le pays qui fait l'objet d'une étude. Les questions thématiques sont celles de la torture et de la liberté d'action de la magistrature. Mais ce sont les situations concrètes qui suscitent le plus de controverse.

Mon organisme, l'Ordre des Dominicains pour la justice et la paix est présent dans 100 pays du monde et compte environ 50 000 membres. Il a été fondé il y a 900 ans. Nous mettons l'accent sur les pays où notre Ordre participe directement à la lutte pour défendre les droits de la personne. Nous sommes donc présents en Colombie, au Mexique, au Pakistan, au Brésil, au Rwanda et au Burundi, et nous jouons également un rôle dans le dossier des sanctions contre l'Iraq. S'agissant de questions thématiques, nous mettons surtout l'accent sur les droits des peuples autochtones, la discrimination religieuse, les droits des enfants et plusieurs autres dossiers.

In my view, the role of NGOs at the commission is to speak the truth to the international community. If the commission was only made up of the 53 member states plus the 100 others they would spend their time complimenting each other and patting each on the back.

From Amnesty International to the Zairian Society for the Promotion of the Rights of Women, when we speak we speak the truth. We speak the truth from our own experience and from that of our members.

There are a number of reasons why the session in 2001 was polarized, including certainly the deterioration of the situation in the Middle East and the controversial drafting process of the declaration and the plan of action in the World Conference against Racism, in which I participated. It was a tremendous moment, in the history of human rights dealing with redress and compensation for people who had been victims of slavery. That was a powerful moment. Again, sparks flew and they kept flying in Durban but it all began in the commission three years ago and it will continue.

Canada's role at the commission has been low key at a time when it should be stronger. I can circulate my paper later where I list specific cases, including thematic economic issues.

Canada is now a member of the so-called Group of Five, with the U.S., Australia, New Zealand and Japan. In terms of voting, this trend was particularly evident on the right to development where Canada had opposed the paragraphs which called for the need to discuss a permanent follow-up mechanism for the right to development; the necessity to evaluate the impact of some specific international economic financial issue on the enjoyment of human rights; and the request for independent experts on the right to development.

These amendments were all defeated. Canada abstained from voting on a very key issue: the right to development, which is linked to economic, social and cultural rights.

Although Canada aligned itself with the consensus, Canada expressed reservation on the appointment of a special rapporteur on indigenous peoples, which I found strange because we have been on record as promoting this issue.

I have been reading the reports of your meetings, especially the discussion around the legal implementation of the treaties. You discussed that earlier this afternoon.

I coordinated the first federal-provincial conference on human rights in 1975. I negotiated with all the provinces and the federal departments. At that federal-provincial-territorial meeting, we were confronted by two issues. One province had not given its assent. The Province of Quebec had excellent reason for not giving its assent. The other issue was federal and provincial

À mon avis, le rôle des ONG à la Commission consiste à dire la vérité pour la gouverne de la communauté internationale. Si la Commission était composée de seulement 53 États membres, plus les 100 autres, les gens passeraient leur temps à se féliciter et à se taper dans le dos.

Qu'on parle d'Amnistie internationale ou de la Société zairoise pour la promotion des droits des femmes, lorsque nous prenons la parole, nous disons la vérité. Nous communiquons cette vérité en nous fondant sur nos propres expériences et celles de nos membres.

Il y a plusieurs raisons qui expliquent la polarisation qui a caractérisé la session de 2001, et notamment la détérioration de la situation au Moyen-Orient et le processus très controversé qui a entouré la rédaction de la déclaration et du plan d'action à la Conférence mondiale contre le racisme, à laquelle j'ai participé. Je dois dire que c'était un moment mémorable, dans l'histoire des droits de la personne, que de pouvoir parler de réparations et de dédommagements pour les personnes qui avaient été des victimes d'esclavage. C'était quelque chose de très fort. Encore une fois, ça a bardé, et ça continuer à barder à Durban, mais tout a commencé au sein de la Commission il y a trois ans, et ce travail va se poursuivre.

Le rôle du Canada au sein de la Commission a été plutôt discret à une époque où notre pays aurait dû être plus visible. Je peux vous faire circuler tout à l'heure mon document, car j'y énumère des cas précis, y compris de questions économiques thématiques.

Le Canada est maintenant membre du Groupe dit des Cinq, avec les États-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon. En ce qui concerne les scrutins, ces tendances étaient particulièrement évidentes lorsqu'il était question du droit au développement, puisque le Canada a exprimé son opposition aux alinéas qui insistaient sur la nécessité de discuter d'un mécanisme de suivi permanent à l'égard du droit au développement; la nécessité d'évaluer l'impact de certaines questions financières et économiques internationales sur la jouissance des droits de la personne; et la demande selon laquelle des experts indépendants soient consultés au sujet du droit au développement.

Tous ces amendements ont été rejetés. Le Canada s'est abstenu de voter sur une question clé, à savoir le droit au développement, qui est lié aux droits économiques, sociaux et culturels.

Même si le Canada s'est rangé du côté du consensus qui se dégageait, il a fait état de ses réserves concernant la nomination d'un rapporteur spécial sur les peuples autochtones, ce que je trouvais étrange, étant donné que nous avions déjà fait la promotion de ce genre d'initiative.

J'ai lu avec intérêt le compte rendu de vos réunions, notamment celle qui a porté sur la mise en oeuvre des traités par voie législative. Vous en avez justement parlé un peu plus tôt cet après-midi.

J'ai coordonné la première Conférence fédérale-provinciale sur les droits de la personne en 1975. Il a fallu pour cela que je négocie avec toutes les provinces ainsi qu'avec les ministères fédéraux. À l'occasion de cette réunion fédérale-provinciale-territoriale, nous étions confrontés à deux problèmes. D'abord, l'un des provinces n'avait pas donné son assentiment — en l'occu-

responsibilities and the implementation of human rights. Those were the key fundamental issues. We were not there to discuss the legal issues. The process of ratification began in 1969, and by 1975 it still had not been ratified it.

The 1975 conference achieved two goals. Quebec, agreed to bring the agreement to assent of cabinet. The comment was that it was the best federal-provincial conference they had ever attended, which was interesting because it was the provinces and the federal government working together to achieve a consensus. Also, there was the continuing committee to ensure the ongoing cooperation of responsibilities with provinces, and the modalities and mechanisms. Senator Kinsella mentioned that Tom Simons was the one who negotiated that. Actually, it was a subgroup that included the provinces of Quebec and Ontario. Tom was then chair of the Human Rights Commission of Ontario. He and three or four other people arrived at a consensus on how provinces would cooperate with the federal government and vice versa in implementing the treaties.

I find it refreshing and interesting that, 25 years later, we finally have come to the legal implications for implementation of the treaty. I regret that, over the past 25 years, this has not been on the table as forcefully as it is now. I believe that Senator Finestone suggested that a study be done on this. I would agree with that. Different models could be developed so that could be part of the debate. I think the discussions here would make a good beginning for a researcher who wants to make a good salary.

The Chairman: Thank you. Having served at the you have done very well to hit the highlights and the points that we need to know about how that process works.

I have heard that since the Security Council has started to deal with more human rights issues that the role of the UN commission is not as important as it once was. You seem to be saying the contrary.

Mr. LeBlanc: It certainly was at Kosovo. That has not a part of the mandate of the Security Council. It seems to me the commission is needed now, more than ever and it needs to be part of the grand discourse in the events that are happening right now. I did not mention the role of the High Commissioner for Human Rights, but Mary Robinson is very much involved in the discussions in New York and makes an interesting link between the commission and the Security Council and especially with the UN in New York.

The Chairman: You have been at the commission the last three years and said that —

rence, la province du Québec avait d'excellentes raisons de ne pas le faire. L'autre problème était celui des responsabilités fédérales-provinciales et l'application des droits de la personne. Voilà donc les deux questions fondamentales qui étaient sur le tapis à l'époque. Nous n'étions pas là pour discuter de questions juridiques. Le processus de ratification a commencé en 1969, mais en 1975, l'accord intervenu n'avait toujours pas été ratifié.

La conférence de 1975 a permis de réaliser deux objectifs. Le Québec a accepté de soumettre l'accord à l'approbation du Cabinet. Ses responsables estimaient que c'était la meilleure conférence fédérale-provinciale à laquelle ils avaient jamais assisté, ce qui nous semblait intéressant, étant donné que les provinces et le gouvernement fédéral avaient travaillé ensemble pour parvenir à un consensus. De plus, il a été convenu de créer le comité permanent qui serait chargé de garantir la coordination permanente des responsabilités, en collaboration avec les provinces, des modalités et des mécanismes appropriés. Le sénateur Kinsella mentionnait tout à l'heure que c'est Tom Simons qui a négocié cet accord. En fait, c'était un sous-groupe qui englobait, entre autres, des représentants des provinces du Québec et de l'Ontario. Tom était alors président de la Commission des droits de la personne de l'Ontario. Lui et trois ou quatre autres personnes se sont entendus sur les mécanismes de coopération entre les provinces et le gouvernement fédéral pour l'application des traités.

Je trouve à la fois rafraîchissant et intéressant de constater que, 25 ans plus tard, nous ayons enfin compris qu'il convient de discuter des conséquences juridiques de l'application du traité. Je regrette seulement qu'on n'ait pas porté autant d'attention à cette question au cours des 25 dernières années. Si je ne m'abuse, le sénateur Finestone a suggéré qu'on fasse une étude sur la question. Je suis d'accord. Il serait possible d'élaborer différents modèles et de les examiner dans le cadre d'un tel débat. À mon avis, les discussions que vous avez entamées ici seraient un bon point de départ pour un chercheur intéressé à toucher un bon salaire.

La présidente: Merci. C'était bien utile que vous, qui avez participé aux travaux de la Commission, puissiez nous faire un exposé général sur son mandat et sur ce que nous devons savoir au sujet de son fonctionnement.

D'après certaines personnes, depuis que le Conseil de sécurité a commencé à s'intéresser de plus près aux droits de la personne, le rôle de la Commission de l'ONU n'est pas aussi important qu'il ne l'était autrefois. Vous semblez soutenir le contraire.

M. LeBlanc: Son rôle était certainement bien important lors des événements au Kosovo. Il n'était pas visé par le mandat du Conseil de sécurité. Il me semble qu'on a besoin de la Commission plus que jamais auparavant et qu'elle doit être prise en compte dans le grand discours qui entoure les événements actuels. Je n'ai pas parlé du rôle du Haut Commissaire aux droits de l'homme, mais Mary Robinson participe étroitement aux discussions tenues à New York et représente une liaison intéressante entre la Commission et le Conseil de sécurité, et plus particulièrement avec l'ONU à New York.

La présidente: Vous êtes à la Commission depuis trois ans, et vous nous dites que...

Mr. LeBlanc: Six years.

The Chairman: The last three years you were saying that there are parliamentary groups that visit for two or three days. I recall they used to come for two weeks. They were members from all the political parties and not just parliamentarians from the majority party. They went to great length to ensure that the delegation be made up of all parties in Parliament. Is that still the case?

Mr. LeBlanc: That is my experience. My only comment was that in two or three days, when they are brought around to see all the other institutions, they rarely sit one day or even one hour at the commission. My concern is that they cannot fully experience what it is that the commission actually does and what its important function is. Yes, the visitors are usually multi-party. Senator Wilson was a member of the delegation at one time.

The Chairman: Can they only come through and look?

Senator Wilson: They do not stay long enough.

[Translation]

Senator Beaudoin: I would like to come back to the matter of treaty implementation. I am tempted to think that Canada will be forced to prove that it has a concrete mechanism for implementing these treaties. Given your lengthy experience at the United Nations, do you think we could discuss this with other countries before actually developing a treaty implementation system?

Mr. LeBlanc: I, like others, believe this was primarily a political problem. In 1975, we certainly were not ready. There were a lot of other issues to tackle, such as the ones I mentioned. Studies carried out at the time by the Justice and Foreign Affairs Departments probably be of interest to you.

There is also the legislative aspect. So, there are two issues here. In light of the presentation made by Mr. Peter Leuprecht and his experience in Europe, my feeling is that some countries could provide assistance in this area. I learned a lot by reading his paper. Although I have never actually studied the issue, it made me aware of potential areas of future research.

Senator Beaudoin: Few countries are in a situation similar to Canada's. We adhere to the dualist theory, whereas most countries follow a monistic theory. We are unlucky, and they are lucky.

Mr. LeBlanc: Mr. Leuprecht referred to Germany, England and Switzerland, which are also founded on dualism. The Department of Canadian Heritage has already done a study on the system in Germany, and there may also be other studies available that deal with this same issue. The most important thing is the political component. In 1975, there was a political will to move forward and have these conventions ratified.

Senator Beaudoin: So what happened?

M. LeBlanc: Six ans.

La présidente: Vous nous disiez qu'au cours des trois dernières années, plusieurs groupes parlementaires sont venus observer les travaux de la Commission pendant deux ou trois jours. Je me rappelle qu'ils venaient autrefois passer environ deux semaines. Il s'agissait de membres de tous les partis politiques, et pas simplement de parlementaires de la majorité. Ils se donnaient toujours beaucoup de mal pour s'assurer que la délégation soit composée de membres de tous les partis représentés au Parlement. Est-ce toujours le cas?

M. LeBlanc: Si je me fonde sur mon expérience personnelle de la chose, oui. Je vous disais simplement qu'en deux ou trois jours, surtout qu'on leur fait visiter toutes les autres institutions, il arrive rarement qu'ils passent un jour ou même une heure à observer les travaux de la Commission. Ce que je crains, c'est qu'en si peu de temps, ils n'aient pas le temps de vraiment comprendre la nature du travail de la Commission et l'important rôle qu'elle joue. Il est vrai que les représentants qui viennent visiter représentent le plus souvent de multiples partis. Le sénateur Wilson a été membre de la délégation à un moment.

La présidente: Est-ce qu'on leur permet de visiter seulement?

Le sénateur Wilson: C'est-à-dire qu'ils ne restent jamais assez longtemps.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Je reviens à la mise en oeuvre des traités. Je suis porté à croire que le Canada sera dans l'obligation de trouver son propre moyen de mettre en oeuvre les traités. En tenant compte de votre longue expérience aux Nations Unies, pensez-vous que nous pourrions en discuter avec d'autres pays avant de mettre au point un système de mise en oeuvre des traités?

M. LeBlanc: J'ai aussi pensé que c'était d'abord un problème politique. En 1975, on n'était certainement pas prêt. Il y avait beaucoup d'autres problèmes que ceux que j'ai mentionnés. Des études faites par les ministères de la Justice et des Affaires étrangères de l'époque pourraient probablement vous intéresser.

Il y a aussi l'aspect de la législation. Donc, il y a les deux choses. Suite à la présentation de M. Peter Leuprecht et de son expérience en Europe, il me semble que certains pays pourraient nous aider. J'ai appris beaucoup en lisant son texte. J'ai jamais étudié cette question, mais elle a soulevé des pistes de recherche.

Le sénateur Beaudoin: Il n'y a pas beaucoup de pays qui vivent la même situation que la nôtre. Nous avons la thèse dualiste, mais la plupart des pays ont la thèse moniste. Nous sommes malchanceux et ils sont chanceux.

M. LeBlanc: M. Leuprecht a parlé de l'Allemagne, de l'Angleterre et de la Suisse qui sont aussi dualistes. Le ministère du Patrimoine canadien a déjà fait une étude sur le système en Allemagne, peut-être y a-t-il déjà des études qui ont été faites sur cette question. Le plus important, c'est l'aspect politique. En 1975, il y avait la volonté politique d'avancer et de faire ratifier des pactes.

Le sénateur Beaudoin: Qu'est-il arrivé?

Mr. LeBlanc: They were ratified. The main issues of the day were resolved, but the question of how the treaties would actually be implemented from a legislative standpoint was never raised.

Senator Beaudoin: And yet, that is of crucial importance.

Mr. LeBlanc: Yes, which is why we have to come back to it now. I thought that once we had resolved the two main problems — obtaining the consent of the provinces and the Quebec issue — there would be a second stage to this process, which in fact never took place.

Senator Beaudoin: So, it's time to focus on that again.

Mr. LeBlanc: Yes, absolutely.

Senator Beaudoin: And you are counting on us to do that.

Mr. LeBlanc: Well, yes; this has been a very important debate. People should be made aware of it.

[English]

Senator Wilson: I understood you to say that Canada is only Western country on the U.N. Human Rights Commission.

Mr. LeBlanc: It is the only non-European country. That would be the U.S., New Zealand, Australia, Japan and Canada. All the others are European.

Senator Wilson: There is a need for somebody from Canada at the ambassadorial level in order to have any clout.

Mr. LeBlanc: We need a strong delegation, and not people who are just starting out. I do not think this is a place to start out at this juncture in our history. This is not for beginners.

Senator Wilson: What are the issues at the General Assembly that you do not think Foreign Affairs will raise?

Mr. LeBlanc: I think the overriding issue will be human rights violations. The veil will lift off Afghanistan. We will begin to see the devastation in the country. That issue will be extremely important.

The whole question of the legality of the action will certainly be brought up from a human rights perspective. The Security Council will deal with it from its own perspective. All of the issues surrounding Afghanistan will permeate the debate. As an NGO, I sit in the back row and I see everything. The debate will play itself out on the question of human rights.

There will be a powerful discussion and representatives from the Department of Justice, the Senate, and from Parliament should be in attendance. These people should have expertise in conflict resolution.

Events will have escalated by the time that the conference convenes and Pakistan will have exploded. I should be in Pakistan right now. I was planning a three-week trip, as it is one of the

M. LeBlanc: Ils ont été ratifiés. Les deux grandes questions de l'époque ont été réglées, mais on n'a pas soulevé la question de la mise en oeuvre des traités du point de vue de la législation.

Le sénateur Beaudoin: C'est pourtant central.

M. LeBlanc: Oui, mais il faut y revenir maintenant. Je pensais qu'après avoir réglé les deux problèmes — l'obtention de l'assentiment des provinces et la question du Québec — qu'il y aurait eu cette deuxième étape qui ne s'est jamais produite.

Le sénateur Beaudoin: Alors, il faut y revenir.

M. LeBlanc: Je suis d'accord.

Le sénateur Beaudoin: Vous comptez sur nous.

M. LeBlanc: En effet, ce débat a été très important. Il faut le faire circuler.

[Traduction]

Le sénateur Wilson: Si j'ai bien compris, vous avez dit que le Canada est le seul pays occidental à siéger à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies.

M. LeBlanc: C'est-à-dire qu'il est le seul pays non européen. Ce groupe comprend normalement les États-Unis, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, le Japon et le Canada. Tous les autres sont européens.

Le sénateur Wilson: Et il faut un représentant canadien du rang d'ambassadeur pour que le Canada puisse vraiment exercer son influence.

M. LeBlanc: C'est-à-dire que nous avons besoin d'une délégation forte qui ne serait pas composée de gens qui font leurs premiers pas dans ce domaine. À mon avis, il ne convient pas à ce moment de notre histoire, d'y envoyer des débutants. Ce n'est pas le genre d'environnement qui convient aux débutants.

Le sénateur Wilson: Quelles sont les questions qui seront abordées à l'Assemblée générale que les Affaires étrangères ne souleveront pas, à votre avis?

M. LeBlanc: Pour moi, la question principale sera celle des violations de droits de la personne. Le voile qui s'étend actuellement sur l'Afghanistan sera levé. Nous commencerons à prendre connaissance de la réalité de sa dévastation. Ce sera nécessairement une question très importante.

De plus, toute la question de la légalité des mesures prises sera soulevée sous l'angle des droits de l'homme. Le Conseil de sécurité l'abordera dans son optique. Les questions entourant la situation en Afghanistan domineront pendant le débat. En tant que représentant d'une ONG, je m'assois dans la dernière rangée où je peux tout observer. Le débat se déroulera d'une façon ou d'une autre sur la question des droits de la personne.

La discussion sera animée et par conséquent, les représentants du ministère de la Justice, du Sénat et du Parlement devraient être présents. Ces personnes devraient avoir une certaine expertise dans le domaine du règlement des conflits.

Au moment de l'inauguration de la conférence, il y aura déjà eu une escalade dans la région et une explosion des tensions au Pakistan. D'ailleurs, je devrais être au Pakistan maintenant. Je

countries that I work with. I was leaving for Lahore on Sunday. I should be in Rawalpindi or Islamabad right now. The Pakistani minister of foreign affairs told me that if we were to change one bit of the blasphemy law or the separate electors law in Pakistan, the government would crumble and the society would be devastated.

[Translation]

Senator Joyal: I would like to come back to the situation in Kosovo. Was the decision to task the commission with monitoring the way military operations were carried out made by the United Nations Security Council?

Mr. LeBlanc: I cannot answer that question. The High Commissioner for Human Rights was probably sent to Kosovo by the Secretary General. She was responsible for writing several reports on both civil and political rights, as well as economic, social and cultural rights. All the different branches of the Office of the High Commissioner were in the field. This assessment was carried out in the specific human rights context. The mandate of the High Commissioner's Office is so broad. She went there with the authorization of the Secretary-General.

Senator Joyal: To whom should Canada be making representations to ensure that basic human rights are respected in a war context such as what we currently have in Afghanistan? That is a situation that may last for quite some time yet, according to what representatives of the coalition have been saying publicly in recent days: we are entering a difficult period because of the onset of winter, ongoing drought and very dry conditions in these regions.

You seem to be saying that in the case of Afghanistan, the commission is not currently playing the same role it did in Kosovo, because it has not yet been asked to get directly involved.

Mr. LeBlanc: The Commission is not in session now; that is why I talked about March or April.

Senator Joyal: Is there anything being done to ensure that the Commission, when it is in session, will be able to address this and carry out its responsibilities in circumstances that we know to be extremely difficult?

Mr. LeBlanc: Afghanistan is already on the agenda. We have a Special Rapporteur on Afghanistan. I referred to the mechanisms put in place by the commission. There are rapporteurs for a variety of countries, such as Burundi and Rwanda, and there is also one for Afghanistan. The special rapporteur tables his report with the commission, presents it and continues to carry out his work. Member countries will certainly address that particular question in relation to each of the issues raised with the commission. It will be debated in the same way the Palestinian question and the Chilean question have been since 1968 and 1976 respectively. There Canada plays its traditional humanitarian role which involves peacekeeping and reconciliation. It tries to predict what will happen when the veil is lifted. The veil may not be

devis passer trois semaines, comme c'est l'un des pays avec lequel j'entretiens d'étroites relations. Je devais partir pour Lahore dimanche. Je devrais donc être à Rawalpindi ou à Islamabad au moment où l'on se parle. Le ministre pakistanais des Affaires étrangères m'a dit que si nous changions même un iota des lois sur le blasphème ou sur les électeurs distincts au Pakistan, le gouvernement s'effondrerait et le résultat serait une société dévastée.

[Français]

Le sénateur Joyal: Je reviendrai sur la question du Kosovo. La décision de charger la Commission de surveiller la façon dont les opérations militaires sont menées, vient-elle du Conseil de sécurité des Nations Unies?

M. LeBlanc: Je ne peux pas répondre à cette question. La haut-commissaire chargée de la Commission des droits de l'homme a probablement été envoyée par le secrétaire général au Kosovo. Elle était responsable d'écrire les rapports en commençant par les dossiers des droits civils et politiques, des droits économiques et socioculturels. Tous les services du haut-commissariat chargés des droits de l'homme étaient sur le terrain. Cela se faisait dans un contexte très concret des droits de la personne. Le mandat du haut-commissaire est tellement vaste. Elle s'est rendue avec la permission du secrétaire-général.

Le sénateur Joyal: Où le Canada devrait-il faire des représentations pour que la décision soit prise d'assurer un minimum de respect des droits des personnes dans un contexte de guerre tel que celui qui a cours en Afghanistan? Il s'agit d'une situation qui doit durer encore longtemps, selon ce que les représentants de la coalition ont déclaré publiquement au cours des derniers jours, puisqu'on entre dans une période très difficile à cause de l'hiver, de la sécheresse qui se prolonge et des conditions climatiques arides qui prévalent dans ces régions.

Vous semblez me dire que dans le cas de l'Afghanistan, la Commission ne joue pas actuellement le rôle qu'elle a joué à l'égard du Kosovo, parce qu'on ne l'a pas encore impliquée.

M. LeBlanc: La Commission n'est pas en session, c'est pour cela que j'ai dit en mars ou avril.

Le sénateur Joyal: Des démarches sont-elles faites pour que la Commission, lorsqu'elle sera en session, puisse être en mesure d'aborder cette question et de faire le travail qui est le sien dans des circonstances aussi difficiles que celles que nous connaissons?

M. LeBlanc: L'Afghanistan est déjà à l'ordre du jour. Nous avons un rapporteur spécial sur l'Afghanistan. J'ai parlé des mécanismes dont la Commission s'est dotée. Il y a des rapporteurs pour différents pays tel que le Burundi ou le Rwanda, il y en a donc un pour l'Afghanistan. Le rapporteur spécial dépose son rapport à la Commission, le présente et poursuit son travail. Les pays vont certainement soulever la question pour chaque point soulevé auprès de la Commission. Cela va être débattu tout comme la question palestinienne depuis 1968, et la question chilienne depuis 1976 l'ont été. Le Canada joue plutôt un rôle humanitaire et traditionnel d'agent de paix et de réconciliation. Il essaie de prévoir ce qui va se produire lorsque le voile sera levé. Le voile ne sera peut-être pas totalement levé à la sous-commis-

totally lifted at the subcommission. What will Canada's role be then? Politically, that is another matter.

Senator Joyal: When you say: "When the veil is lifted" what are you referring to in particular?

Mr. LeBlanc: I am referring to the fact that unless you are on the ground, unless you have access to television coverage in Qatar, there is no way of really knowing what is going on. We receive information about the number of wounded, for example, but we do not really know what kind of damage has been inflicted or what kind of urban infrastructure is in place, and so on. The veil has not been lifted on these questions.

As regards sanctions against Iraq, we have been asking that they be lifted for the past two years. The Iraqi infrastructure is practically non-existent. Unicef's statistics show that 500,000 children have died as a result of the sanctions over the last 10 years. However, the veil remains in place, unless you actually go there. I was scheduled to travel there in March, but the mission was cancelled for other reasons. So, there is a veil. Why? Because of the media: the people who are on the ground.

Senator Joyal: What approach should Canada be taking to the debate that will be taking place in a few months?

Canada has traditionally played a humanitarian role — you referred to that earlier. In your view, should we be focussing on certain priorities, given that we cannot address every issue affecting civilian populations? According to publicly available information, almost 7 million people have been displaced. Given that Canada has limited means, its interventions may not allow it to meet every need. Where do you think our country could be most effective in addressing this issue?

Mr. LeBlanc: We are still addressing the humanitarian aspect of sanctions against Iraq, although we do not get involved in the political issue. I know that when Canada was chairing the Security Council in April 2000, Mr. Axworthy introduced humanitarian language. At the subcommission — because I am also involved in its work — we were able to get the humanitarian language passed — in other words, to introduce the humanitarian aspect of sanctions into the debate. The major powers did not want to see that word used at all; it was only through the help of the European Union, with whom we worked closely, that we were able to introduce that language. As I see it, the introduction of that language is part of our heritage, our history. I don't see that language, that humanitarian component. How we say it is another matter.

Senator Joyal: The Secretary-General of the United Nations, Mr. Kofi Annan, has an envoy there now — the former Foreign Minister of Algeria — who is trying to end the conflict, while at the same time reporting to UN authorities on what he has observed. The orientation of the United Nations is not what I would call multi-faceted. The UN has an interest in ensuring not only that the refugee question is addressed, but that balance is achieved in terms of the representation of the various groups that may be part of a future government. It will also have to consider the future role of Pakistan in the region. At this point, what is the

sion. Quel serait alors le rôle du Canada ? Politiquement, c'est autre chose.

Le sénateur Joyal: Lorsque vous dites: «Quand le voile sera levé.» à quoi faites-vous référence en particulier?

M. LeBlanc: Je fais référence au fait qu'à moins d'être sur le terrain, qu'à moins d'avoir accès à la télévision de Qatar, personne ne sait vraiment ce qui se passe. Nous recevons des données quant au nombre de blessés, par exemple, mais nous ne savons pas vraiment quels dommages ont été faits, ou en quoi consiste le système d'infrastructure des villes, et cetera. Le voile n'est pas levé sur ces questions.

En ce qui concerne les sanctions contre l'Irak depuis deux ans, nous demandons leur abolition. Quant à l'infrastructure irakienne, elle est presque inexistante. Les statistiques de l'Unicef nous informent que 500 000 enfants sont morts des effets des sanctions depuis dix ans. Cependant, le voile n'est pas levé, à moins d'y aller. Je devais m'y rendre au mois de mars, mais cette mission a été contremandée pour d'autres raisons. C'est un voile. D'où vient ce voile? Des médias, des gens qui vont sur les lieux.

Le sénateur Joyal: Quelle approche le Canada devrait-il développer eu égard à ce débat qui aura lieu dans quelques mois?

Le Canada a déjà joué un rôle humanitaire traditionnel — vous y avez fait référence auparavant. D'après vous, y a-t-il des priorités que nous devrions viser puisque nous ne pouvons pas toucher à tous les aspects qui concernent les populations civiles? Selon les informations accessibles au public, près de 7 millions de personnes sont déplacées. Le Canada ayant des moyens limités, ses interventions ne peuvent pas nécessairement satisfaire l'ensemble des besoins. Où croyez-vous que notre pays serait le plus efficace dans l'approche de cette question?

M. LeBlanc: Nous intervenons toujours sur l'aspect humanitaire des sanctions contre l'Irak, nous n'entrons pas dans la question de la politique. Je sais que M. Axworthy, quand le Canada présidait le Conseil de sécurité en avril 2000, a introduit le langage humanitaire. À la sous-commission — parce que j'y participe également — nous avons réussi à faire passer le langage humanitaire, c'est-à-dire l'aspect humanitaire des sanctions dans le débat. Les grandes puissances ne voulaient même pas ce mot, donc c'est par l'entremise de l'Union européenne, avec qui nous avons travaillé, que nous avons pu introduire ce langage. À mon avis, l'introduction de ce langage fait parti de notre patrimoine, de notre histoire. Je ne vois pas ce langage, cet aspect humanitaire. Comment cela se dit, c'est autre chose.

Le sénateur Joyal: Le secrétaire-général des Nations Unies, M. Kofi Annan, a quand même un envoyé actuellement — l'ancien ministre des Affaires étrangères de l'Algérie — qui tente de mettre un terme au conflit tout en se rapportant aux autorités des Nations Unies sur ce qu'il voit. Les Nations Unies ne sont quand même pas une direction, je dirais, multicéphale. Les Nations Unies ont un intérêt à non seulement s'assurer que la question des réfugiés soit abordée, mais qu'une sorte d'équilibre se produise à l'intérieur des différents groupes qui auront à participer à un éventuel gouvernement. Elles devront également

best approach to take at the UN to obtain the kind of information that would allow us to lift the veil on the current situation?

Mr. LeBlanc: I think you would have to actually go there and ask the countries doing the bombing. They are the ones that have to take the pictures. What interests me is Canada's role at the Human Rights Commission. In March, we may know better what exactly has occurred.

We know that there is depleted uranium in Kosovo. We know that that depleted uranium is still being used and, according to Dr. Rosalie Bertell, who has carried out extensive studies in this area, that uranium has a useful life of 2 million years. It is still being used in both Kosovo and Iraq, but I'm not sure about Afghanistan.

[English]

Mr. LeBlanc: Thus, the humanitarian impact of what is happening goes beyond the Human Rights Commission.

[Translation]

I am always trying to see how we can get involved in the discussion that will be taking place at the Commission and make our contribution to peace and reconciliation, focussing on the victims.

Senator Losier-Cool: How can we get involved in the discussion regarding the rights of children? Are there any experts or an ambassador among the 53 countries that are currently members of the commission? For example, an ambassador for children who could talk about infant mortality, children who are victims of war, and so on?

Mr. LeBlanc: As a UN agency, Unicef presents reports every year and its statistics on Iraq are quoted. Unicef is on the ground and is publishing reports. There is the Committee on the Rights of the Child, which is linked to the Commission on the Rights of the Child, which also meets. In addition, Kofi Annan's Assistant Secretary is responsible for the issue of child soldiers. Garça Machel, the wife of Mr. Mandela, carried out an extensive study of child soldiers. So, there is a lot of activity in that area. And it is interesting, because our interventions on Iraq always deal with children and the humanitarian issue. That is the lead-in: children and women. The two cannot be separated. We use Unicef statistics.

Senator Losier-Cool: Our role as parliamentarians is to ensure that Canada, which is a member of the Commission, reflects the rights of the child in its language. We know that it does that to a certain extent, but it could do even more. Are there other countries that get involved in the same way? Is this discussed at the Commission?

Mr. LeBlanc: I have a good relationship with the Canadian delegation. I know all the members. However, I work to a much greater extent with the European Union. It is the EU that tables most of the resolutions and that I expect to present a somewhat different view with respect to Afghanistan. Canada has much

voir au rôle que le Pakistan devra aussi jouer dans la région. À ce moment-ci, où se fait l'approche au niveau des Nations Unies pour obtenir les informations qui nous permettraient de lever le voile sur la situation réelle?

M. LeBlanc: Il faudrait aller sur les lieux et demander aux pays qui font les bombardements. Ils doivent prendre des photos. Ce qui m'intéresse vraiment, c'est le rôle du Canada à la Commission des droits de la personne. Au mois de mars, on verra peut-être mieux comment les choses se sont passées.

On sait qu'au Kosovo, il y a l'uranium appauvri. On se sert encore de cet uranium appauvri qui, selon le Dr Rosalie Bertell qui a fait beaucoup d'études dans ce domaine, a une vie de 2 millions d'années. On s'en sert encore au Kosovo et en Irak, mais je ne sais pas pour l'Afghanistan.

[Traduction]

M. LeBlanc: Ainsi l'aspect humanitaire de la situation dépasse de loin l'action de la Commission des droits de l'homme.

[Français]

J'essaie toujours de voir comment on peut s'ingérer dans ce discours qui va se produire à la Commission et apporter notre contribution de paix et de réconciliation, axée sur les victimes.

Le sénateur Losier-Cool: Comment peut-on s'ingérer dans le discours par rapport aux droits des enfants? Est-ce qu'il y a, parmi les 53 pays qui siègent à la Commission, des experts ou un ambassadeur? Par exemple un ambassadeur pour les enfants qui va parler de la mortalité infantile, des enfants de la guerre, et cetera?

M. LeBlanc: L'Unicef, comme organisme des Nations Unies, fait des rapports chaque année et ses statistiques sur l'Irak sont citées. L'Unicef est sur le terrain, il publie, il est présent. Il y a le Comité sur les droits de l'enfant qui est lié à la Commission relative aux droits de l'enfant qui se réunit aussi. Il y a également le secrétaire adjoint de Kofi Annan qui est responsable pour la question des enfants-soldats. Il y a Garça Machel, l'épouse de M. Mandela, qui a fait toute une étude sur les enfants-soldats. Il y a donc beaucoup d'activité sur cette question. C'est intéressant parce que nos interventions sur l'Irak portent toujours sur la question des enfants et l'aspect humanitaire. C'est la porte d'entrée: enfants et femmes. On ne peut pas les séparer. On se sert des statistiques de l'Unicef.

Le sénateur Losier-Cool: Notre rôle comme parlementaires est de s'assurer que le Canada, qui est à la Commission, inclut dans son langage ces droits des enfants. On sait qu'il le fait jusqu'à un certain point, mais on pourrait le faire encore plus. Est-ce qu'il y a d'autres pays qui s'impliquent de la même façon? Est-ce qu'on en parle à la Commission?

M. LeBlanc: J'ai de bonnes relations avec la délégation canadienne. Je connais tous les membres. Cependant, je travaille beaucoup plus avec l'Union européenne. C'est cette dernière qui dépose la plupart des résolutions et qui va avoir, à mon avis, un son un peu différent sur la question de l'Afghanistan. Le Canada

stronger ties to the United States. That is understandable. I think we can have an independent voice.

Senator Losier-Cool: We could raise that with members of the European Union at our Canada-Europe meeting. For example, last week, we dined with the Belgian Ambassador. We could have raised the issue then.

Mr. LeBlanc: The Belgian, German and other delegations as well are very prominent within the Commission. It always depends on who is chairing. Which country is chairing this month?

Senator Beaudoin: Belgium will be chairing until the end of December.

[English]

The Chairman: We are trying to study which areas we should take on in the field of human rights. We are mindful that there is a Foreign Affairs Committee that will deal with Canada's position on some of the specific human rights issues.

Would there be any merit for a committee such as ours to study the workings of the UN commission? You have not dealt with that issue. You have been discussing the topic-specific issues. Certainly in other fora I have heard that the commission does not function well with the rapporteurs and thematic themes for under-funding. There is some politicization of these people as to how they are chosen. Would there be some merit in looking at the machinery of the UN commission? Fifteen or 20 years ago Canada's position vis-à-vis the commission was that we should not be extending new topics, and addressing new covenants and conventions until we fixed the machinery that we have, and until we put the implementing network in place for the existing treaties and covenants.

Mr. LeBlanc: The commission has just gone through a four-year review of the mechanisms. Canada played a key role in that commission.

I do not think that such a review would be worth your valuable time. Your committee should focus on the role of Canada at the commission and how you might influence the language or be better informed of what is happening. I probably know more about what Canada's position because I attend the briefings and am frequently in consultation with the committee. We will have to re-craft our language as a result of the events of September 11. I feel that as an NGO.

Professor Bayefsky wrote a report on treaty bodies and was attacked for her work. You have to become part of the commission to understand the work that they do.

est beaucoup plus lié aux États-Unis. Cela se comprend. Je pense qu'on peut avoir une voie indépendante.

Le sénateur Losier-Cool: On pourrait en discuter lors de nos rencontres Canada-Europe, avec des membres de l'Union européenne. Par exemple, la semaine dernière, nous avons dîné avec l'ambassadeur de la Belgique. Nous aurions pu traiter de la question à ce moment.

M. LeBlanc: Les délégations belge, allemande et autres, sont très fortes à la Commission. Cela dépend toujours de la personne qui préside. Qui préside ce mois-ci?

Le sénateur Beaudoin: C'est la Belgique jusqu'à la fin de décembre.

[Traduction]

La présidente: Nous nous interrogeons sur les domaines auxquels nous devrions nous attaquer par rapport aux droits de la personne. Nous sommes conscients du fait que le Comité des affaires étrangères est chargé d'examiner la position canadienne sur des questions précises touchant les droits de l'homme.

Est-ce que ce serait utile qu'un comité comme le nôtre étudie le fonctionnement de la Commission de l'ONU? Vous n'avez pas vraiment abordé cette question. Vous avez surtout parlé d'enjeux précis. Il est certain que dans d'autres contextes, j'ai entendu dire que, vu son système de rapporteurs et d'études thématiques, ainsi que son problème de sous-financement, la Commission ne fonctionne pas très bien. D'ailleurs, le processus de nomination des représentants est politisé jusqu'à un certain point. Y aurait-il donc lieu d'examiner l'appareil de la Commission de l'ONU? Il y a 15 ou 20 ans, la position du Canada à l'égard de la Commission était que nous ne devrions pas nous pencher sur de nouvelles questions, ou étudier de nouveaux pactes et conventions tant que nous n'aurions pas rectifié les problèmes associés à l'appareil actuel, et tant que nous n'aurions pas mis en place des mécanismes d'application des pactes et traités actuels.

M. LeBlanc: La Commission vient de terminer l'examen des mécanismes d'application qui est prévu tous les quatre ans. Le Canada a joué un rôle important au sein de la Commission en question.

À mon avis, ce ne serait pas utile que vous consacriez votre temps très précieux à ce genre d'étude. Votre comité devrait se concentrer sur le rôle que doit jouer le Canada au sein de la Commission et ce qu'il faut faire pour influencer les textes qui sont adoptés ou être mieux informé de la situation. J'en sais probablement plus sur la position canadienne du fait d'assister aux séances d'information et de tenir des consultations fréquentes auprès du comité. À la lumière des événements du 11 septembre, nous devons retravailler nos textes. À titre de représentant d'une ONG, j'en suis intimement convaincu.

Le travail du professeur Bayefsky, qui a rédigé un rapport sur les organes de surveillance des traités, a été attaqué. Il faut participer aux travaux de la Commission pour bien comprendre le travail que font ces organes.

The Chairman: I was involved in the stages where NGOs were given an opportunity to meet with the government as it was developing its position. The comment that I heard was that, while NGOs give their point of view to the government at an early stage, the negotiations are important in the Human Rights Commission as to the "art of the possible." You do not know until you get there and find out who the members are, what the issues are, and what coalitions you can build.

I have heard that there is a need for more transparency in order to receive feedback, both at a parliamentary level and otherwise. In that way we might provide some direction to the government as to what we think about some of these issues.

Mr. LeBlanc: That is my comment. I have a sense that this committee is an important committee in the parliamentary process. How can you be involved? There are some possible answers: You might bring in civil servants or bring in the minister for an *in camera* session. You might find out why the commission chooses the members that it does: why different countries are chosen to intervene; and why they focus on certain themes.

I hope that the Department of Foreign Affairs and the government will work toward developing positions at the Human Rights Commission.

The sub-commission has been in existence since 1947. It has raised and developed the groundwork yet they were stripped from their ability to pronounce themselves on country situations. The sub-commission is made up of independent experts.

When the commission adopts a resolution it is totally different. We are talking about 53 country and all the regions agreeing on a resolution and moving on it. Much of the groundwork cannot be done by the sub-commission. Whenever you reform something, there will always be some good stuff and some other stuff.

Senator Beaudoin: A few weeks ago, we heard from Mr. Amor, the president of l'Académie internationale du droit constitutionnel. He informed us that under section 93 Canada had been criticized in the field of education and denominational rights. Education in Canada is provincial issue and some provinces have denominational rights and others do not. For example, Quebec obtained an amendment that we voted for in the Senate. In Newfoundland, the same thing happened. In Ontario, the Catholics still have their denominational rights, as do the Protestants.

Mr. LeBlanc: Those are constitutional rights.

Senator Beaudoin: Yes, they are constitutional, but we call them denominational, but they are constitutional. I agree with you.

La présidente: J'y ai participé à l'étape où les ONG avaient l'occasion de rencontrer les responsables gouvernementaux au moment où ils élaboraient leur position. Ce qu'on m'a dit, c'est que même si les ONG communiquent leurs vues au gouvernement concerné au début du processus, les négociations qui se déroulent au sein de la Commission des droits de l'homme sont importantes pour ce qui est de comprendre l'art du possible. On n'en sait rien avant d'y arriver et de connaître les membres, les grands enjeux, et les coalitions qu'il est possible d'établir.

J'ai entendu dire qu'il faut plus de transparence pour recueillir les commentaires des intéressés, au niveau parlementaire et dans d'autres contextes. De cette façon, nous pourrions peut-être conseiller le gouvernement relativement aux enjeux les plus importants.

M. LeBlanc: Voilà justement ce que je pense. J'ai l'impression que ce comité joue un rôle important au sein du Parlement. Quelle peut être la nature de votre participation? Voilà quelques réponses possibles: Vous pourriez convoquer des fonctionnaires ou le ministre à une séance à huis clos. Vous pourriez essayer de savoir pourquoi la Commission choisit certains membres et pas d'autres: pourquoi certains pays sont sélectionnés pour intervenir; et pourquoi la Commission met l'accent sur certains termes, plutôt que d'autres.

J'espère que le ministère des Affaires étrangères et le gouvernement travailleront ensemble pour élaborer les positions à communiquer à la Commission des droits de l'homme.

La Sous-commission existe depuis 1947. Malgré le travail de défrichage qu'elle a fait, on lui a enlevé le droit de se prononcer sur les situations dans les divers pays. La Sous-commission est composée d'experts indépendants.

Lorsque la Commission adopte une résolution, c'est tout à fait différent. Là nous parlons de 53 pays différents et de la nécessité d'avoir l'aval de toutes les régions pour adopter une résolution et y donner suite. Une bonne partie du travail préliminaire peut être réalisée par la Sous-commission. Du moment qu'on parle de réforme, il y aura toujours de bonnes idées et d'autres qui sont moins bonnes.

Le sénateur Beaudoin: Il y a deux ou trois semaines, nous avons reçu M. Amor, président de l'Académie internationale du droit constitutionnel. Il nous a informé que le Canada est critiqué par rapport à l'article 93 qui touche l'éducation et les droits confessionnels. L'éducation au Canada relève de la responsabilité des provinces et certaines provinces ont des droits confessionnels, alors que d'autres n'en ont pas. Par exemple, le Québec a obtenu une modification constitutionnelle sur laquelle nous nous sommes prononcés au Sénat. Il en va de même pour Terre-Neuve. En Ontario, les catholiques jouissent encore de leurs droits confessionnels, comme les protestants, d'ailleurs.

M. LeBlanc: Ce sont des droits constitutionnels.

Le sénateur Beaudoin: Oui, mais nous les désignons par le terme «droits confessionnels», même si ce sont en réalité des droits constitutionnels. Donc, je suis d'accord avec vous.

The United Nations has criticized us and said that we are against the principle of equality and freedom of religion. That is in the sense that the Protestant and Catholic groups have special subventions, but those who are not Catholic or Protestant may obtain subventions but they are not protected by the constitution.

Mr. Amor asked my opinion and I said that both Quebec and Newfoundland adopted a constitutional amendment. Those particular religious issues were solidly enshrined in the Constitution of Canada in 1867; but today, in the modern world, it is not as accepted as it was in the 1867. Have you hear about that?

Mr. LeBlanc: Mr. Amor is a special rapporteur on religion discrimination. I read all of his reports, but I always focus on the countries that are of interest to me. Canada is of interest to me, but I focus on the five or six countries that I work with specifically.

The Chairman: This is a complex issue that has been part of the UN machinery. It would not serve us to get into that, but we could take it up and provide the committee with information about the decision.

Senator Joyal: Madam Chair, we should look into the report of Professor Bayefsky that was mentioned by our witness. It would be important that each of us read it.

The Chairman: I have undertaken to get that information to the committee. I received some press coverage. I do not recall how it was dealt with in the UN system and how it was reported out. Rather than guessing, I will bring the information to the committee.

Mr. LeBlanc: When I was at the sub-commission, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination was meeting. They issued three press releases condemning the report. I brought that to the attention of the Canadian delegation in Geneva, because I am a Canadian. Regrettably, I have not been able to obtain the report, so I cannot substantiate it, but it was on the Web site and was circulated at the UN. I thought it was very strong language in terms of her report on treaties.

The Chairman: We will deal with that later.

Senator Joyal: How many other groups in Canada have permanent delegates to the Human Rights Commission?

Mr. LeBlanc: There is a list of delegates on the Web site of Heritage Canada. There may be 50.

The Chairman: I think it would be a minimum of 50. You must go through a consultative process in order to be recognized as an NGO for the purpose of observer status in the commission and for the purpose of speaking in certain cases at the commission. I think we can get you the regulations that ECOSOC uses and also the number of Canadians presently listed there.

Les Nations Unies nous ont critiqués en disant que nous sommes contre le principe de l'égalité et de la liberté de religion — et ce, parce que les groupes protestants et catholiques ont droit à des subventions spéciales, alors que ceux qui ne sont ni catholiques ni protestants peuvent obtenir des subventions, sans pour autant jouir de la protection constitutionnelle.

Quand M. Amor m'a demandé mon opinion, je lui ai dit que le Québec et Terre-Neuve ont tous les deux adopté une modification constitutionnelle. Cette protection religieuse était fermement ancrée dans la Loi constitutionnelle de 1867, mais à l'ère moderne, ce concept est moins bien accepté qu'il ne l'était en 1867. Êtes-vous au courant de cela?

M. LeBlanc: M. Amor est rapporteur spécial sur la discrimination religieuse. Même si j'ai lu tous ses rapports, j'ai tendance à me concentrer sur les pays qui m'intéressent le plus. Le Canada m'intéresse, mais je me concentre normalement sur les cinq ou six pays avec lesquels je travaille régulièrement.

La présidente: Il s'agit là d'une question complexe qui est liée à l'appareil de l'ONU. Cela ne sert à rien d'en parler maintenant, mais nous pourrions peut-être l'examiner par la suite et fournir de l'information au comité au sujet de la décision.

Le sénateur Joyal: Madame la présidente, nous devrions à mon avis étudier le rapport du professeur Bayefsky dont nous a parlé notre témoin. Il faudrait que chacun d'entre nous le lise.

La présidente: Je me suis engagée à fournir cette information aux membres du comité. Il en a été question dans les médias. Je ne me souviens pas du traitement qu'on lui a réservé au sein de l'appareil des Nations Unies ni de la teneur des rapports qui portaient là-dessus. Je préfère fournir l'information au comité, plutôt que d'essayer de deviner.

M. LeBlanc: À l'époque où j'étais à la Sous-commission, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale se réunissait. Dans trois de ses communiqués, il a condamné le rapport. J'ai porté cela à la connaissance de la délégation canadienne à Genève, étant donné que je suis Canadien. Malheureusement, je n'ai pas pu obtenir le rapport; donc, même si je ne peux pas vous le prouver, mon évaluation, qui a été mise sur le site Web et diffusée aux Nations Unies, était rédigée dans des termes un peu trop énergiques, pour mon goût, en ce qui concerne son rapport sur les traités.

La présidente: Nous y reviendrons tout à l'heure.

Le sénateur Joyal: Combien d'autres groupes au Canada ont des délégués permanents auprès de la Commission des droits de l'homme?

M. LeBlanc: Il y a une liste des délégués sur le site Web de Patrimoine canadien. Il y en a une cinquantaine.

La présidente: À mon avis, il s'agit d'un minimum de 50 délégués. Il faut passer par un processus de consultation avant d'être reconnue comme ONG pour les fins de l'obtention du statut d'observateur à la Commission ou du statut d'interlocuteur dans certains contextes. À mon avis, on pourrait vous obtenir le texte des règlements qu'applique le Conseil économique et social, de même que le nombre de Canadiens qui sont actuellement inscrits.

Senator Joyal: To return to Kosovo. I understand that the weekly reports that you mentioned were during the session of the commission.

Mr. LeBlanc: During the commission in 1999.

Senator Joyal: Is it possible to have a summary of which aspects the report concentrated on?

Mr. LeBlanc: She presented her report she used the UN categories of civil and political rights and economic, social and cultural rights. I am sure the clerk could find her statements on the 1999 UN Commission on Human Rights under the statements of the high commissioner on Kosovo. I believe she made three or four statements, but it was in the midst of the bombings.

The Chairman: Mr. LeBlanc, you have generated a wide-ranging discussion here. Thank you for giving us perspectives on what our work should be when we deal with the machinery of human rights. It seems that one of the inequities in the commission is that if there is a current issue when the commission is sitting, it gets a high profile, be it Kosovo or, at the time I was there, the Iraq war. If the conflict is in an off-month when the commission is not sitting, it does not gain the same attention and currency. Perhaps that is one of the weaknesses of the commission.

I leave you with that to ponder and hope you will find a way for the commission to get more fairness, not only on a country-by-country issue, where there is much selectivity, but also on an issue-to-issue basis.

I thank you again for making this effort.

The committee adjourned.

Le sénateur Joyal: Pour en revenir au Kosovo, je crois savoir que les rapports hebdomadaires que vous avez mentionnés tout à l'heure étaient présentés au cours d'une session de la Commission.

M. LeBlanc: Oui, pendant la session de 1999 de la Commission.

Le sénateur Joyal: Serait-il possible d'obtenir un résumé des principaux éléments dont il était question dans le rapport?

M. LeBlanc: Ce rapport s'appuyait essentiellement sur deux catégories de pactes des Nations Unies: le Pacte relatif aux droits civils et politiques et celui relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Je suis sûr que le greffier pourrait retrouver les déclarations qu'elle a faites au sujet de la session de 1999 de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies sous la rubrique des déclarations du Haut Commissaire sur le Kosovo. À mon avis, elle a fait trois ou quatre déclarations, mais c'était au moment des bombardements.

La présidente: Monsieur LeBlanc, vos propos ont donné lieu à une discussion très large cet après-midi. Merci infiniment de nous avoir présenté votre point de vue sur le travail que nous devrions réaliser dans le cadre d'une étude portant sur les mécanismes qui entourent les droits de la personne. Ce que je trouve injuste à la Commission, c'est que cette dernière consacre beaucoup de temps et d'énergie à un dossier d'actualité, que ce soit la situation au Kosovo ou — comme ce fut le cas quand j'étais là — la guerre en Iraq. Si un conflit a lieu à une période où la Commission ne siège pas, on ne lui porte pas la même attention et il est donc jugé moins important. C'est peut-être là l'une des faiblesses de la Commission.

Je vous laisse donc réfléchir à toutes ces questions en espérant que vous trouverez le moyen de garantir une plus grande équité au sein de la Commission, par rapport non seulement au traitement des pays individuels, où la sélectivité joue un rôle important, mais aux enjeux individuels.

Merci encore une fois des efforts que vous déployez dans ce sens.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Monday, October 29, 2001:

*From the Irish Centre for Human Rights, National University of
Ireland, Galway:*

William A. Schabas, Director.

From the Canadian Human Rights Foundation:

Ruth Selwyn, Executive Director:

François Crépeau, Faculty of Law, University of Montreal:

El Obaid Ahmed El Obaid, Faculty of Law, McGill
University.

From the Ontario Human Rights Commission:

Keith Norton, Chief Commissioner.

Monday, November 5, 2001:

As Individuals:

Professor Errol P. Mendes, Faculty of Law, University of
Ottawa:

Philippe LeBlanc, Permanent Delegate of the Dominican
Order at the United Nations Commission on Human Rights
in Geneva.

Le lundi 29 octobre 2001:

*Du Irish Centre for Human Rights, Université nationale
d'Irlande, Galway:*

William A. Schabas, directeur.

De la Fondation canadienne des droits de la personne:

Ruth Selwyn, directrice générale:

François Crépeau, faculté de droit, Université de Montréal:

El Obaid Ahmed El Obaid, faculté de droit, Université
McGill.

De la Commission ontarienne des droits de la personne:

Keith Norton, président.

Le lundi 5 novembre 2001:

À titre personnel:

Professeur Errol P. Mendes, faculté de droit, Université
d'Ottawa:

Philippe LeBlanc, délégué permanent de l'Ordre des
Dominicains à la Commission des droits de l'homme de
l'ONU, à Genève.



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Human Rights

Droits de la personne

Chair:
The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Présidente:
L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Monday, November 26, 2001
Monday, December 10, 2001

Le lundi 26 novembre 2001
Le lundi 10 décembre 2001

Issue No. 5

Fascicule n° 5

Seventh and eighth (last) meetings on:
Issues relating to human rights and *inter alia*,
the machinery of government dealing with
Canada's international and national
human rights obligations

Septième et huitième (dernière) réunions concernant:
Diverses questions ayant trait aux droits de
la personne et à examiner, entre autres choses,
les mécanismes du gouvernement pour que
le Canada respecte ses obligations nationales
et internationales en matière
de droits de la personne

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Sheila Finestone, P.C., *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Kinsella
* Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton (or Kinsella)
Cochrane	Poy
Ferretti Barth	Taylor
Finestone, P.C.	Wilson

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Ferretti Barth substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool (*November 7, 2001*).

The name of the Honourable Senator Finestone, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Phalen (*November 7, 2001*).

The name of the Honourable Senator Poy substituted for that of the Honourable Senator Finnerty (*November 7, 2001*).

The name of the Honourable Senator Lapointe substituted for that of the Honourable Senator Finestone, P.C. (*November 14, 2001*).

The name of the Honourable Senator Finestone, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Lapointe (*November 26, 2001*).

The name of the Honourable Senator Joyal, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Poy (*November 26, 2001*).

The name of the Honourable Senator Poy substituted for that of the Honourable Senator Joyal, P.C. (*November 29, 2001*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-présidente: L'honorable Sheila Finestone, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Kinsella
* Carstairs, c.p. (or Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton (or Kinsella)
Cochrane	Poy
Ferretti Barth	Taylor
Finestone, c.p.	Wilson

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Ferretti Barth est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool (*le 7 novembre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Finestone, c.p., est substitué à celui de l'honorable sénateur Phalen (*le 7 novembre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Poy est substitué à celui de l'honorable sénateur Finnerty (*le 7 novembre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Lapointe est substitué à celui de l'honorable sénateur Finestone, c.p. (*le 14 novembre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Finestone, c.p., est substitué à celui de l'honorable sénateur Lapointe (*le 26 novembre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Joyal, c.p., est substitué à celui de l'honorable sénateur Poy (*le 26 novembre 2001*).

Le nom de l'honorable sénateur Poy est substitué à celui de l'honorable sénateur Joyal, c.p. (*le 29 novembre 2001*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, November 26, 2001
(9)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:05 p.m., in Room 257 East Block, the Chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cochrane, Finestone, P.C., Joyal, P.C., Lapointe, Poy, Taylor, and Wilson (9).

In attendance: David Goetz, Research Officer, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, May 10, 2001, the Committee continued its examination of issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations (*for complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee, Issue No. 2*).

WITNESSES:

From the British Columbia Human Rights Commission:

Mr. Harinder Mahil, Acting Chief Commissioner.

From the New Brunswick Human Rights Commission:

Mr. Charles Ferris, Legal Counsel.

From the Nova Scotia Human Rights Commission:

Mr. James E. Dewar, Q.C., Chair.

Ms Mayann E. Francis, Executive Director.

From the Canadian Human Rights Commission:

Ms Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C., Chief Commissioner;

Mr. John Hucker, Secretary General;

Mr. Richard Tardif, General Counsel.

Messrs. Mahil and Ferris made statements and answered questions.

Mr. Dewar and Ms Francis made a statement and answered questions.

Ms Falardeau-Ramsay and Mr. Hucker made a statement and answered questions.

At 7:25 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 26 novembre 2001
(9)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 05, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présent: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cochrane, Finestone, c.p., Joyal, c.p., Lapointe, Poy, Taylor et Wilson (9).

Également présent: David Goetz, attaché de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 10 mai 2001, le comité poursuit son examen des questions ayant trait aux droits de la personne et, entre autres choses, des mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne (*l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n^o 2 du comité*).

TÉMOINS:

De la Commission des droits de la personne de la Colombie-Britannique:

M. Harinder Mahil, président intérimaire.

De la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick:

M. Charles Ferris, conseiller juridique.

De la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse:

M. James E. Dewar, c.r., président;

Mme Mayann E. Francis, directrice exécutive.

De la Commission canadienne des droits de la personne:

Mme Michelle Falardeau-Ramsay, c.r., présidente;

M. John Hucker, secrétaire général;

M. Richard Tardif, avocat général.

MM. Mahil et Ferris font une déclaration et répondent aux questions.

M. Dewar et Mme Francis font une déclaration et répondent aux questions.

Mme Falardeau-Ramsay et M. Hucker font une déclaration et répondent aux questions.

À 19 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Monday, December 10, 2001
(10)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 2:40 p.m., in Room 505 Victoria Building, the Chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Beaudoin, Cochrane, Ferretti Barth, Finestone, P.C., Kinsella, Poy, Taylor, and Wilson (9).

Other senators present: The Honourable Senators Jaffer and Joyal, P.C. (2).

In attendance: David Goetz, Research Officer, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, May 10, 2001, the Committee continued its examination of issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations (*for complete text of Order of Reference see Proceedings of the Committee, Issue No. 2*).

WITNESSES:

From the Saskatchewan Human Rights Commission:

Ms Donna Scott, Chief Commissioner and Director.

From the Manitoba Human Rights Commission:

Ms Janet Baldwin, Chairperson.

The committee considered a draft report.

It was agreed that the committee adopt the draft report with changes as discussed, and that the Chair and Deputy Chair be authorized to finalize the text and make minor changes that do not affect the substance of the report.

Ms Scott and Ms Baldwin made statements and answered questions.

At 6:40 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du comité,

Till Heyde

Clerk of the Committee

OTTAWA, le lundi 10 décembre 2001
(10)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 14 h 40, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Andreychuk, Beaudoin, Cochrane, Ferretti Barth, Finestone, c.p., Kinsella, Poy, Taylor et Wilson (9).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Jaffer et Joyal, c.p. (2).

Également présent: David Goetz, attaché de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 10 mai 2001, le comité poursuit son examen des questions ayant trait aux droits de la personne et, entre autres choses, des mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droit de la personne (*l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 2 du comité*.)

TÉMOINS:

De la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan:

Mme Donna Scott, commissaire en chef et directrice.

De la Commission des droits de la personne du Manitoba:

Mme Janet Baldwin, présidente.

Le comité examine le projet de rapport.

Il est convenu que le comité adopte le projet de rapport avec les changements proposés, et que la présidente et le vice-président soient autorisés à peaufiner le texte et à y apporter des changements mineurs, sans en modifier le fond.

Mmes Scott et Baldwin font une déclaration et répondent aux questions.

À 18 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, November 26, 2001

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:05 p.m. to examine issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: The committee has had the benefit of many

The committee is attempting to examine the machinery of human rights. We are searching for suggestions and information about how existing commissions and other institutions are addressing human rights gaps and the needs that they envision for the future.

Mr. Mahil, please proceed.

Mr. Harinder Mahil, Acting Chief Commissioner, British Columbia Human Rights Commission: Honourable senators, today I will address you in my capacity as the British Columbia representative. I thank you for inviting us to participate in this important review.

I will begin by offering my best wishes to the Senate. In my view, this committee can play an important role in the future of human rights protections in Canada. I agree with the comments of Mr. Warren Allmand, who has appeared before you. The Senate can speak **freely, openly and frankly on issues** without any concern for electoral benefit and I congratulate you for embarking on this important inquiry. I am hopeful that your work is fruitful.

By including the domestic agencies that are charged with giving Canadians an avenue for enforcing their right to live in a discrimination-free society, I am confident that, in the committee process, you will gain a clear sense of the significant work that is **carried out** to prevent and to redress discrimination in Canadian society.

The legislation that we enforce at the B.C. commission, the B.C. Human Rights Code, is based on a truly inspirational vision. However, there currently are reviews to examine the legislation and how it is implemented. The purpose of the legislation is to foster a society in British Columbia in which there are no impediments to full and free participation in the economic, social, political and cultural life of British Columbia, to promote a climate of understanding and mutual respect where all are equal in dignity and rights, to prevent discrimination prohibited by the code and to provide a means of redress for those who are discriminated against contrary to the code.

In preparation for today, the B.C. commission has prepared a written submission. It is my understanding that copies of the submission and its appendices are available to you.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 26 novembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 16 h 05 pour étudier diverses questions ayant trait aux droits de la personne et examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement permettant au Canada de respecter ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Le comité a eu la chance d'entendre beaucoup

Le comité procède à l'étude des mécanismes d'application des droits de la personne. Il est en quête de suggestions et d'information sur la façon dont les commissions et autres organismes font face aux lacunes en matière de droits de la personne et comment ils entrevoient les besoins pour l'avenir.

Monsieur Mahil, je vous cède la parole.

M. Harinder Mahil, président intérimaire, Commission des droits de la personne de la Colombie-Britannique: Mesdames et messieurs les sénateurs, je prends la parole aujourd'hui devant vous comme représentant de la Colombie-Britannique. Je vous remercie de nous avoir invités à participer à cette importante étude.

J'aimerais tout d'abord offrir mes meilleurs vœux au Sénat. J'estime que le comité peut jouer un rôle important pour la protection des droits de la personne au Canada dans l'avenir. Comme M. Warren Allmand, qui a comparu devant vous, j'estime que le Sénat peut livrer sa pensée librement et ouvertement sans se préoccuper de considérations électorales et je vous félicite de vous être lancés dans cette importante étude. J'espère que vos travaux seront fructueux.

En faisant appel aux organismes nationaux chargés de donner aux Canadiens des voies de recours et de leur garantir le droit de vivre dans une société exempte de discrimination, je suis certain que vos travaux vous promettentront de mesurer clairement l'ampleur du travail qui se fait pour empêcher et réparer les cas de discrimination dans la société canadienne.

La loi que la Commission de la Colombie-Britannique a pour mission d'appliquer, le Code des droits de la personne de la Colombie-Britannique, appelle aux dépassements. Le texte et son application font toutefois actuellement l'objet d'un examen. Dans le but de bâtir chez nous une société dénuée d'entraves à la pleine et entière participation à la vie économique, sociale, politique et culturelle de la Colombie-Britannique, de favoriser un climat de compréhension et de respect mutuel où tous sont égaux en dignité et en droits, d'empêcher la discrimination interdite par le code et d'offrir un mécanisme de réparation aux victimes de la discrimination interdite par le code.

En préparation pour ma comparution d'aujourd'hui, la Commission de la Colombie-Britannique a préparé un mémoire. Je crois savoir que des exemplaires du document et de ses annexes vous ont été remis.

The B.C. commission is charged with the responsibility of administering B.C.'s provincial human rights legislation, the comprehensive code that governs such matters within our jurisdiction. Currently, as indicated, our process is under review because of the provincial government's review of the system for the administration of human rights.

We perform much the same function as our counterparts in other Canadian jurisdictions. The bulk of our resources are devoted to receiving, investigating, mediating and, ultimately, screening complaints of discrimination. However, we also undertake significant public interest litigation initiatives, including intervening in cases before the courts and becoming involved in hearings. We have also managed, in the last five years that the commission has been in operation, to carry out some very successful education initiatives, to conduct public hearings into what British Columbians think about the substantive protections accorded by the code so that recommendations can be made for amendments and to build ongoing partnerships with community stakeholders in the complainant and respondent communities.

In our written submission, you will find an overview of the structure of the commission and you will be able to gain a more complete sense of the work that we do than time permits me to provide for you today. You will also find a description of how the B.C. commission works with other governmental and non-governmental organizations toward the common goal of promoting a discrimination-free society. You will also find a discussion of some of the challenges and problems that we face in discharging our human rights obligations.

There is also a discussion of some of the substantive barriers that prevent us from effectively responding to inequality and discrimination in the province. Today I intend to focus on two of those substantive barriers because they impact on the quality of life of thousands of British Columbians. Those matters are our powerlessness to deal with most aspects of the stigmatization and marginalization of those who live in poverty and the situation of our First Nations populations.

As you know, Canada has ratified the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Through our national organization, the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies, CASHRA, we called upon the federal, provincial and territorial governments to enact protections in their respective jurisdictions that will allow those who suffer discrimination because of their social condition to seek redress. However, movement in this area has been negligible.

Studies show that people perceive poverty to be the result of the individual characteristic of the poor. We tend to attribute a poor person's economic situation to personal failings on the part of the individual. From this perception we construct stereotypical views about that person and about poor people as a group. Some common stereotypes are that people are poor because they are lazy or careless with their money. We employ this type of logic to justify discriminatory treatment of the poor.

La commission est chargée d'administrer la loi provinciale des droits de la personne. Ce code exhaustif relève de nous. Comme je l'ai dit, nos méthodes sont actuellement à l'étude en raison de l'examen auquel procède le gouvernement provincial de tout le système d'administration des droits de la personne.

Nos tâches sont sensiblement les mêmes que celles de nos homologues des autres gouvernements canadiens. L'essentiel de nos moyens sont consacrés à la réception, l'étude, la médiation et, enfin, la sélection des plaintes de discrimination. Toutefois, nous sommes aussi partie à des litiges d'intérêt public, intervenons dans des affaires devant les tribunaux et participons à des audiences. Depuis cinq ans que la commission existe, nous avons lancé des campagnes d'information qui ont eu beaucoup de succès, tenu des audiences publiques sur ce que les Britanno-Colombiens pensent des mesures de protection fondamentales accordées par le code pour permettre de recommander des changements et enfin pour établir des partenariats constants avec des intéressés locaux ainsi que les groupes de plaignants et les groupes de défenseurs.

Vous trouverez dans notre mémoire un aperçu de la structure de la commission qui vous expliquera mieux que je ne pourrais le faire dans le temps qui m'est donné aujourd'hui le travail que nous faisons. Vous trouverez également une description de la façon dont la commission collabore avec d'autres organismes gouvernementaux et non gouvernementaux dans le but commun de promouvoir une société exempte de discrimination. Vous trouverez également une description des difficultés et des problèmes auxquels nous faisons face dans l'exécution de nos obligations en matière de droits de la personne.

Il est aussi question des obstacles matériels qui nous empêchent de lutter effectivement contre l'inégalité et la discrimination dans la province. Je vais aujourd'hui me pencher sur deux de ces obstacles matériels parce que leur effet influe sur la qualité de vie de milliers de Britanno-Colombiens. Il s'agit de notre impuissance à lutter contre les principaux aspects de la stigmatisation et de la marginalisation de ceux qui vivent dans la pauvreté et la situation des populations autochtones.

Comme vous le savez, le Canada a ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Par l'intermédiaire de notre fédération nationale, l'Association canadienne des commissions et conseils des droits de la personne, l'ACCDDP, nous avons demandé aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux d'adopter des mesures de protection dans leurs champs de compétence respectifs qui permettront aux victimes de discrimination en raison de leur condition sociale de demander à obtenir réparation. Toutefois, les progrès ont été négligeables dans ce domaine.

Des études montrent que les gens voient dans la pauvreté la conséquence de l'attitude des pauvres. Nous avons tendance à attribuer la mauvaise situation économique du pauvre à un manque de succès personnel. C'est une perception qui fait naître des stéréotypes à propos des pauvres en général. Un stéréotype courant est que les gens sont pauvres parce qu'ils sont paresseux ou prodigues. Ce genre de raisonnement sert à justifier le traitement discriminatoire des pauvres.

Poverty has also been recognized as a factor that contributes to other forms of discrimination. Social groups that historically have been victims of human rights abuses for reasons of gender, ethnic origin or race experience discrimination more frequently if they are poor.

Indigenous peoples and ethnic minorities represent a disproportionate number of those who live at or below the poverty line. The same observation has been made in respect of women and children. Poverty has also been found to be among the main causes of disability. The United Nations addresses poverty as a denial of human rights. Good health, adequate nutrition, literacy and employment are not acts of charity to be bestowed on the poor by governments. They are human rights that are as valid today as they were 50 years ago when the Universal Declaration of Human Rights was adopted.

Some argue that Canada's social welfare system means that the poor in this country are afforded protections from human rights abuses that are not ensured in other parts of the world where comparable social welfare policies do not exist. Although we are much better off in Canada than are people in many other countries, this does not mean we do not have poverty.

Every day, the poor are deprived of the civil, political and cultural rights as a consequence of their economic position in society. This discrimination can take any number of forms, the most acute of these being the exclusion and stigmatization of the poor.

Our society negatively stereotypes people living in poverty. Our governments and social institutions invariably ignore their issues. Their voices are rarely heard.

To protect people living in poverty, the B.C. commission has taken a lead role, in conjunction with other human rights commissions across Canada, to advocate for inclusion, of the ground of social condition, in the federal, provincial and territorial human rights legislation. As we note in our submission, the commission's proposal that this ground be included — first recommended to the B.C. Government in 1998 — has still not been acted on.

The B.C. Human Rights Commission considers that it is vital that this committee consider the conditions in which our First Nations people live. Earlier this year, the commission released a discussion paper highlighting the historic and current reality of Aboriginal education in British Columbia entitled, "Aboriginal Education: Pathways to Equality." It identifies critical barriers, including Aboriginal communities with little or no control over the education of their children, education curricula that does not acknowledge Canada's historic mistreatment of Aboriginal people, overt racism in schools and a lack of Aboriginal role models in the public school system.

La pauvreté est aussi reconnue comme un facteur qui contribue à d'autres formes de discrimination. Les groupes qui par le passé ont été victimes d'atteinte aux droits de la personne en raison de leur sexe, de leur origine ethnique ou de leur race sont plus souvent victimes de discrimination s'ils sont pauvres.

Les populations autochtones et les minorités ethniques représentent un nombre disproportionné des citoyens qui vivent au seuil de la pauvreté ou en dessous. Il en est de même pour les femmes et les enfants. La pauvreté est aussi l'une des causes principales d'invalidité. Pour l'ONU, la pauvreté revient à un déni des droits de l'homme. Une bonne santé, une alimentation adéquate, savoir lire et écrire et avoir un emploi ne sont pas des actes de charité à conférer aux pauvres par les pouvoirs publics. Ce sont des droits individuels qui sont tout aussi valables aujourd'hui qu'il y a 50 ans lorsqu'a été adoptée la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Certains soutiennent que le régime d'aide sociale du Canada signifie que les pauvres de notre pays bénéficient d'une protection contre les atteintes à leurs droits qui n'est pas garantie dans certains pays où les politiques de bien-être social n'existent pas. Même si la situation est nettement supérieure au Canada que dans bien d'autres pays, cela ne signifie pas que la pauvreté n'existe pas ici.

Chaque jour, les pauvres sont privés de leurs droits civils, politiques et culturels par suite de leur situation économique dans la société. Cette discrimination peut prendre de nombreuses formes, la plus prononcée étant l'exclusion et la stigmatisation.

Notre société conçoit des stéréotypes négatifs des gens qui vivent dans la pauvreté. Nos pouvoirs publics et les organisations sociales écartent invariablement leur problèmes. Leurs voix sont rarement entendues.

Pour protéger les défavorisés, la Commission de la Colombie-Britannique a pris les devants avec l'aide d'autres commissions des droits de la personne du pays et réclamé que la condition sociale soit incluse comme motif de discrimination dans les lois fédérales, provinciales et territoriales sur les droits de la personne. Comme nous le disons dans notre mémoire, aucune suite n'a encore été donnée à cette recommandation, qui remonte pourtant à 1998.

La Commission des droits de la personne de la Colombie-Britannique estime qu'il est indispensable que le comité examine les conditions de vie de nos populations autochtones. Plus tôt cette année, la commission a publié un document de travail qui illustre la réalité passée et actuelle de l'enseignement pour les Autochtones en Colombie-Britannique intitulé «Aboriginal Education: Pathways to Equality». On y recense les obstacles les plus grands, comme le fait que les collectivités autochtones ont peu ou pas d'autorité sur l'enseignement donné à leurs enfants, le fait que le programme d'études ne reconnaît pas les mauvais traitements des populations autochtones infligés traditionnellement par le Canada, le racisme flagrant dans les écoles et l'absence de modèles autochtones dans le système scolaire public.

Recent statistics from the B.C. Ministry of Education show that, in British Columbia, only 38 per cent of Aboriginal students graduate from grade 12 compared with 77 per cent of non-Aboriginal students. Graduation rates vary throughout school districts and in 1999 were as low as 12 per cent for Aboriginal students in some areas. These statistics show the outcome of many barriers faced by Aboriginal students throughout their years in public schools. While the commission strongly supports existing efforts to improve the education system for Aboriginal students, major concerns about education equality remain.

Of course, the education system is not the only aspect of our society where Aboriginal people face injustice and inequality. The 1996 report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples has documented the reality of life for First Nations people in Canada. The B.C. commission is committed to working with all British Columbians to create a society in which we all take responsibility to prevent and eliminate discrimination, and in which all people are treated with dignity and respect. However, we cannot change society alone.

In concluding the written submission that is before you, we have identified six ways in which we believe the federal government and parliamentarians could facilitate the work of provincial human rights organizations. I urge the committee to consider those options carefully in its deliberations.

The recommendations of this committee will be an important resource in our ongoing effort to create a society in which we recognize the fundamental importance and the innate dignity of every individual. Given the events of September 11 and some of the aftermath, the importance of having strong, effective domestic human rights institutions is all the more important today. This committee will be able to provide timely advice and assistance.

Once again, thank you very much for inviting me to share the commission's views with you. I trust that there is enough time remaining to let me answer any questions you might have or to discuss any particular issues or concerns that you wish to discuss.

Mr. Charles Ferris, Legal Counsel, New Brunswick Human Rights Commission: In the commission's submission, we are addressing three issues: greater parliamentary or legislative involvement in the international human rights implementation and monitoring process, the issue of resources and the issue of domestic human rights shortcomings, which are being addressed through some suggested possible research initiatives that the Senate may be interested in participating in.

Before I start my comments, I would also like to thank you for the opportunity you have provided to the New Brunswick Human Rights Commission. I would also like to briefly recognize the outstanding contribution to human rights in New Brunswick of two of your colleagues. The first is a former colleague, Senator Robichaud, whose government, in the 1960s, was responsible for

Des chiffres récents provenant du ministère de l'Éducation de la Colombie-Britannique montrent que dans notre province à peine 38 p. 100 des élèves autochtones réussissent leur 12^e année alors que le chiffre est de 77 p. 100 pour les non-Autochtones. Les taux d'obtention d'un diplôme varient selon les arrondissements scolaires et, en 1999, n'étaient que de 12 p. 100 pour les élèves autochtones de certaines régions. Ces chiffres montrent les conséquences des nombreux obstacles auxquels font face des élèves autochtones tout au long des années qu'ils passent dans les écoles publiques. Même si la commission soutient vigoureusement les efforts déployés actuellement pour améliorer le système d'enseignement à l'intention des élèves autochtones, nous continuons d'éprouver de sérieuses inquiétudes à propos de l'égalité dans l'enseignement.

Le système d'enseignement n'est évidemment pas le seul domaine où les Autochtones affrontent l'injustice et l'inégalité. Le rapport de 1996 de la Commission royale sur les peuples autochtones a décrit la réalité de la vie des Premières nations au Canada. La Commission de la Colombie-Britannique tient à collaborer avec tous les habitants de la province pour créer une société où chacun se sent responsable d'empêcher et d'éliminer la discrimination et dans laquelle chacun est traité avec dignité et respect. Il ne nous est toutefois pas possible de changer la société à nous seuls.

À la fin du mémoire qui vous a été remis, vous trouverez six mesures au moyen desquelles le gouvernement et les parlementaires fédéraux pourraient faciliter l'action des organisations provinciales chargées de défendre les droits de la personne. J'exhorte le comité à les examiner soigneusement au cours de ses délibérations.

Les recommandations du comité seront un auxiliaire puissant dans nos efforts constants pour bâtir une société dans laquelle nous reconnaissons l'importance fondamentale et la dignité innée de chacun. Dans le sillage du drame du 11 septembre, des organisations nationales fortes et efficaces de défense des droits de la personne acquièrent une importance renouvelée. Le comité pourra offrir aide et conseils judicieux.

Je vous remercie à nouveau de m'avoir invité de faire part des vues de la commission. J'espère qu'il reste suffisamment de temps pour répondre à vos questions ou pour discuter de sujets qui vous intéressent particulièrement.

M. Charles Ferris, conseiller juridique, Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick: Le mémoire de la commission aborde trois points: une participation plus grande des parlementaires ou des législateurs à la mise en œuvre et à la surveillance des droits de l'homme internationaux, le problème des moyens et celui des lacunes en matière des droits de l'homme au pays, à propos desquels nous suggérons des idées de travaux de recherche auxquels le Sénat pourrait vouloir participer.

Avant de commencer, je vous remercie de l'invitation que vous avez faite à la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick. J'aimerais aussi pendant un instant signaler la contribution exceptionnelle aux droits de la personne du Nouveau-Brunswick de deux de vos collègues. Le premier est un ancien collègue, le sénateur Robichaud, dont le gouvernement,

instituting in New Brunswick society the principles of equality of opportunity, which is the underlying principle of the UN International Human Rights regime. The second is Senator Kinsella, who served as chair of the New Brunswick Human Rights Commission for nearly 20 years.

Senator Finestone: You forgot to add Senator Cohen for her work on social conditions.

Mr. Ferris: Certainly Senator Cohen's work has been outstanding, as has the work of a number of other senators as well.

The first issue is whether the Senate has a role with respect to the approval process and with respect to the monitoring of UN instruments that are prepared by Canada. The New Brunswick commission supports the notion that Parliament should play a greater role in overseeing, monitoring, studying and making comments on such instruments, possibly to the extent of playing a part in the actual law-making process, which, at this point, is principally an executive function.

Part of the impetus of that comes from the fact that New Brunswick is one of those provinces that is currently arguing that courts should apply Canada's obligations under international law in domestic jurisprudence. If that is to be an effective arguing point, one of the fundamental aspects of arguing law in Canada should also be included in that process. For example, if we are arguing a Human Rights Act interpretation before a board or a court, we are arguing laws that have been scrutinized by parliamentary or legislative committees and that have received the approval of Parliament and, therefore, have a broad, general legal acceptance at the parliamentary level.

The commission would certainly like international human rights instruments to receive the same kind of recognition. There is a case that has probably been referenced to you already, namely, the *Baker* case, where there seems to be some movement in that direction. There are other cases where international enactments have been mentioned. It seems logical that in Canada, where we go through a parliamentary procedure before we adopt legislation that will have effect on all Canadians, there should be some role for Parliament with regard to these international instruments as well. It seems logical. It is the way we have developed our domestic law and it seems to make good sense that international law should receive greater legislative supervision as well.

The second reason that I have alluded to is that the work of the continuing committee would receive, what they call in the military, "a greater sense of urgency" in terms of meeting the deadlines and seriously considering some of the issues. I should not say seriously. The serious consideration is there. It is more a matter of timing and agenda. If the agenda for the continuing committee's work is appropriate, then that is the way it should be. At the present time, however, that is an executive decision. The issue is: Should timing of responses to reporting and to the approval of instruments be left solely to the executive or does Parliament have a role there as well? That is a matter that merits consideration by this committee.

dans les années 60, a institué dans la société du Nouveau-Brunswick les principes de l'égalité des chances, le principe sur lequel repose le régime des droits de l'homme internationaux de l'ONU. Le second est le sénateur Kinsella, qui a été président de la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick pendant près de 20 ans.

Le sénateur Finestone: Vous avez oublié le sénateur Cohen pour son travail sur les conditions sociales.

M. Ferris: Le travail du sénateur Cohen a été exceptionnel, tout comme celui d'autres sénateurs.

La première question qui se pose est de savoir si le Sénat a un rôle à jouer en matière d'approbation et de surveillance des instruments de l'ONU que prépare le Canada. La Commission du Nouveau-Brunswick estime que le Parlement devrait jouer un plus grand rôle dans l'examen, la surveillance, l'étude et la glose de ces instruments, peut-être au point de jouer un rôle dans la fonction législative proprement dite qui est actuellement la prérogative du pouvoir exécutif.

Cette position s'explique en partie par le fait que le Nouveau-Brunswick soutient actuellement que les tribunaux devraient appliquer dans notre jurisprudence les obligations du Canada en droit international. Pour que cette position soit défendable, un des éléments fondamentaux du droit canadien devrait pouvoir être invoqué. Par exemple, si nous débattons de l'interprétation d'une loi sur les droits de la personne devant un conseil ou un tribunal, nous débattons une loi qui a été examinée par des comités parlementaires ou législatifs et qui ont reçu l'approbation du Parlement et qui bénéficient donc d'une large acceptabilité juridique au niveau parlementaire.

La commission aimerait beaucoup que les instruments internationaux de droit de l'homme bénéficient de la même reconnaissance. Il y a un cas qui vous a sans doute déjà été soumis, à savoir l'affaire *Baker* qui semble aller dans ce sens. Il y en a d'autres où des textes internationaux ont été invoqués. Il semble logique qu'au Canada, où nous empruntons une démarche parlementaire avant d'adopter des lois applicables à tous les Canadiens, que le Parlement devra avoir un rôle à jouer également pour ce qui est de ces instruments internationaux. Ça semblerait logique. C'est ainsi que nous avons élaboré notre droit national et il serait sensé que le droit international fasse l'objet d'un examen législatif plus minutieux.

L'autre raison, c'est que le travail du comité permanent ajouterait un sentiment d'urgence à l'examen sérieux de certaines questions et au respect des délais. Je n'aurais pas dû dire «sérieux». Il y a déjà un examen sérieux. C'est davantage une question de moment et de programme de travail. Si le programme de travail du comité est celui qu'il faut, alors qu'il en soit ainsi. À l'heure actuelle, c'est le pouvoir exécutif qui seul en décide. La question qui se pose est de savoir si le moment choisi pour publier des rapports et approuver les instruments doit être laissé entièrement au pouvoir exécutif ou si le Parlement a lui aussi un rôle à jouer? C'est une question qui mérite l'attention du comité.

As I noted in the report, our experience has been that there is not a real sense of urgency with regard to some of these issues. The one example that I will give is the recent optional protocol on the sale of children — that is, the optional protocol under the child convention. We were asked to fast-track that in the summer of 2000. Canada signed it a couple of weeks ago. If that is the agenda, fine, but Parliament has a role in deciding what that agenda should be, or at least it has a role in considering whether it should have a role in setting the priorities for that work or whether it should be left exactly where it is: left to the wisdom of the executive. That seems to be a useful task for the committee in our view.

The second major area that we have examined is the issue of resources. We have looked at that in the context of a possible expanded parliamentary role and also the notion that within that expanded role there could also be an expanded role for the continuing committee in the area of the OAS regional human rights regime. This is under study right now in Canada and is waiting for something to be done. Again, there is the issue of whether Parliament should have a role in helping to make the decision about that western hemispheric set of rights that have been under long study here in Canada.

Several of the suggestions that we have made are with regard to internship programs and training programs. These are fairly practical steps. They come from our experience of writing reports and of being involved in the ratification process, where there is a problem with timeliness and a real issue with resources. Resource allocation seems to be an ongoing challenge for the work of the continuing committee.

These are just some suggestions that have been made.

The final point we have made concerns research. This would be another point where some of the excellent work of Senator Cohen should be underlined. That is with regard to the concluding observations of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, where that committee issued about 21 fairly strongly worded recommendations for Canada. Those recommendations — and perhaps I am considering this from a legalistic point of view — contain the underlying issue of why we have 14 sets of human rights in Canada. We talk about a universal declaration of human rights, yet the federal-provincial mindset is happy to have various regimes where people do not enjoy the same rights within the Canadian democracy.

The committee was focusing on economic and social issues. From that work of the committee there were proposals in New Brunswick to add social condition as a ground. That came, I think, quite directly from Senator Cohen's work and from the work of this committee.

That has led to the matter of whether it is useful to examine the possibility of further research. Some research options have been suggested to the committee, including those of the Uniform Law Conference of Canada, the Law Commission of Canada, and the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies.

Comme je le dis dans le mémoire, nous avons constaté qu'il n'y a pas de véritable sentiment d'urgence dans certains de ces dossiers. Je vais vous donner pour exemple le protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants. On nous avait demandé de diligenter ce texte à l'été 2000. Le Canada l'a signé il y a deux semaines environ. Si tel est le programme de travail, soit, mais le Parlement a le droit de décider ce que ce programme doit être ou à tout le moins examiner s'il doit avoir un rôle dans l'établissement des priorités ou si cela doit continuer d'être l'apanage de l'exécutif, comme c'est le cas actuellement. Cela nous semblerait être une tâche utile pour le comité.

L'autre grande question que nous avons examinée est celle des moyens. Nous avons placé cette analyse dans l'hypothèse d'un cadre d'action parlementaire élargi qui inclurait le régime régional des droits de l'homme de l'OAA. La question est actuellement à l'étude au Canada et l'on attend que quelque chose soit fait. Ici aussi, le Parlement devrait-il avoir un rôle dans les décisions à prendre concernant l'ensemble des droits de l'hémisphère occidental qui font depuis longtemps l'objet d'une étude au Canada.

Plusieurs suggestions concernent des programmes de stages et de formation. Ce sont là des mesures d'ordre pratique. Elles sont issues de l'expérience que nous avons acquise à rédiger des rapports et à participer au processus de ratification, où il est difficile de respecter les échéances et où nous manquons de moyens. L'affectation de moyens semble être une difficulté constante du comité permanent.

Voilà certaines des suggestions qui ont été faites.

Le dernier point que nous avons soulevé concerne la recherche. C'est un autre domaine où il y a lieu de signaler l'excellent travail du sénateur Cohen. Il s'agit des conclusions du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU; celui-ci a formulé 21 recommandations vigoureuses à l'intention du Canada. Ces recommandations — je me place ici du point de vue rigoriste — posent la question de savoir pourquoi il y a 14 ensembles de droits de la personne au Canada. Il y a une déclaration universelle des droits de l'homme et pourtant notre mentalité fédérale-provinciale ne se formalise pas d'une diversité de régimes qui fait que les gens ne bénéficient pas des mêmes droits dans la démocratie canadienne.

Le comité a porté son attention sur les questions économiques et sociales. À partir des travaux de ce comité, on a proposé au Nouveau-Brunswick d'ajouter la condition sociale comme motif. C'est le résultat, à mon sens, assez direct des travaux du sénateur Cohen et de ce comité.

On s'est alors demandé s'il était utile d'envisager de faire davantage de recherches. Certaines pistes de recherche ont été suggérées, notamment celles de la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada, de la Commission du droit du Canada et l'Association canadienne des Commissions et conseils des droits de la personne.

As I said at the conclusion of the commission's submission, our commission certainly would be available to answer questions and to serve as a resource or help in the committee's work if that would be of use.

The Chairman: Thank you for your presentation. We will be able to make good use of it. It is very helpful to our work.

Senator Beaudoin: I have one question for Mr. Ferris and for Mr. Mahil.

We are very concerned about the implementation of treaties in this country. A case of the judicial committee in 1937 says clearly that we are a country of a jural theory, like Britain, and when we sign a treaty, we shall legislate to incorporate the treaty in the domestic law.

However, we do not do that. I am somewhat scandalized by that because the executive is the only branch that is involved. We should have the Parliament of Canada and the provinces involved. If it is a provincial field, we must legislate. If it is a federal field, we must legislate. If we do not legislate, we do not give effect to the treaty.

My guess is that we will have to find our own way of implementing treaties. However, I detected from what you said that you have the same complaint that we have on this subject. We do not legislate enough. We have not legislated very much on the rights of children. We have not legislated enough on the many international instruments.

Do either of you have anything to suggest in that regard? Do you agree that we must legislate? It is not good enough to say that we are a democracy, et cetera. We must do something.

Mr. Ferris: One thing is certain: The board of inquiry and the judiciary are perplexed about how to deal with these instruments because they do not go through the same process as other laws that they are asked to apply in domestic human rights matters.

Senator Beaudoin: Nothing would stop the Supreme Court from saying clearly: We have signed the treaties; we must comply with them. In our interpretation of the case before us, we will take notice of what has been signed in the treaty. Dean Leuprecht suggested that we try to do that. Of course, we have to change our mind because we do not do it.

My question is also addressed to Mr. Mahil, of course.

Mr. Mahil: One of the barriers we face is that our statutory mandate is restricted to identified grounds within our own legislation. It is not as extensive as those in the documents containing Canada's international obligations.

Further, because these commitments have not been expressly incorporated into domestic law, courts and tribunals do not treat them as binding. *Baker* has been a positive decision for us. We are hoping that the Supreme Court of Canada in *Gosselin* will go

Comme je le dis dans la conclusion de notre mémoire, nous nous mettons à votre disposition pour répondre à vos questions et pour servir de ressources ou de sources d'aide au comité dans le cadre de ses délibérations, si nous pouvons vous être d'une quelconque utilité.

La présidente: Je vous remercie pour votre exposé. Il sera fort utile à nos travaux.

Le sénateur Beaudoin: J'ai deux questions, une pour M. Ferris et une pour M. Mahil.

La mise en oeuvre des traités signés par le Canada nous préoccupe énormément. En 1937, saisi d'une affaire, le comité des affaires judiciaires déclarait, sans ambages, que nous sommes un pays qui souscrit à la théorie du droit, comme la Grande-Bretagne, et donc, quand nous signons un traité, nous devons adopter une loi pour l'incorporer à notre droit national.

Or, nous ne le faisons pas. J'en suis quelque peu scandalisé, car l'exécutif est le seul organe engagé dans cet exercice. Le Parlement canadien comme les assemblées législatives provinciales doivent y prendre une part active. Qu'il s'agisse d'un champ de compétence provinciale ou fédérale, nous devons adopter des lois. Sinon, le traité n'entre pas en vigueur.

Je suppose que nous devons trouver notre propre moyen de mettre en oeuvre les traités. Ceci étant dit, j'ai décelé dans vos propos une critique semblable à la mienne à ce sujet. Nous ne légiférons pas suffisamment. Nous ne l'avons guère fait au chapitre des droits des enfants. Nous ne l'avons pas fait suffisamment non plus en ce qui a trait à de nombreux instruments internationaux.

Avez-vous, l'un ou l'autre, quelque chose à nous suggérer à cet égard? Considérez-vous comme moi que nous devons légiférer? Il ne nous suffit pas de dire que nous sommes une démocratie et ainsi de suite. Nous devons agir.

M. Ferris: Une chose est certaine: le comité d'enquête et la magistrature sont perplexes quant à la façon de traiter ces instruments, car ils ne sont pas assujettis à la même procédure que les autres lois qu'on leur demande d'appliquer au chapitre des droits de la personne, au niveau national.

Le sénateur Beaudoin: Rien n'empêche la Cour suprême de dire clairement: Nous avons signé les traités et nous devons nous y conformer. Dans notre interprétation de l'affaire dont nous sommes saisis, nous prendrons en considération le traité qui a été signé. Le doyen Leuprecht pense que nous devons essayer de le faire. Évidemment, nous devons changer notre façon de voir, car nous ne le faisons pas.

Bien entendu, ma question s'adressait également à M. Mahil.

M. Mahil: L'un des obstacles auxquels nous nous heurtons est le fait que notre mandat statuaire est limité par les motifs énoncés dans notre propre législation. Les motifs sont plus limités que ceux dont disposent les instruments internationaux signés par le Canada.

De plus, étant donné que nos obligations internationales n'ont pas été expressément incorporées dans notre droit national, les tribunaux ne les traitent pas comme ayant force exécutoire. La décision de la Cour suprême dans l'affaire *Baker* nous a été

further than it has in *Baker*. That was argued only last month. I think Mr. Warren Allmand spoke to you about that case. Our organization, CASHRA, intervened in that case. On the opposing side were seven Attorneys General, including the Attorney General of the Province of British Columbia. That is the dilemma we face.

Senator Beaudoin: Did some Attorneys General of provinces suggest that in the Supreme Court?

Mr. Mahil: There were interventions made.

The Chairman: The comment, if I may clarify, is that the Attorneys General were there on one side of the case. The human rights commissions were intervening to encourage the court to take into account the international law, not the Attorney General.

Mr. Mahil: That is correct. Thank you for clarifying.

Senator Beaudoin: Do you agree that we should do something?

Mr. Mahil: Absolutely.

Senator Beaudoin: As you said, we are not doing our duty to leave that entirely to the executive branch of the state.

Mr. Ferris: CASHRA counsel has undertaken to consistently argue international human rights treaties before boards of inquiry. However, that still leaves open the issue of what kind of effect will be given as long as these are being approved through more of an executive type of process than a parliamentary one. The judiciary thinks in a context in which Parliament is an important part.

Senator Finestone: I wish to follow up on the subject Senator Beaudoin was asking about. Does CASHRA have significant political weight? Does it represent all of the provinces?

Mr. Mahil: It represents human rights commissions of all provinces and territories, not the governments. CASHRA is funded primarily by the human rights commissions. It is not an adequately-funded organization. We have intervened only in about three cases before the Supreme Court of Canada. Every time that we intervene, a substantial expense is incurred. It represents the commissions of provinces, not the provinces.

Senator Finestone: The commissions are bodies appointed by government. They are Order-in-Council chairs, are they not?

I am trying to find the route. What is the access that we could possibly have? Canada has obligations to report to certain of the United Nations structures. We have been wondering how we get that done. What is the implementation procedure? How do you do verification before the report goes to the United Nations? Is there

favorable. Nous espérons que la Cour suprême du Canada ira plus loin encore dans l'affaire *Gosselin*. C'est une affaire qui a été entendue il y a à peine un mois. Je crois que M. Warren Allmand vous en a parlé. Notre organisation, l'Association canadienne des Commissions et conseils des droits de la personne (ACCCDP), est intervenue dans cette affaire. Du côté opposé, il y avait sept procureurs généraux, y compris celui de la Colombie-Britannique. C'est un dilemme auquel, comme vous, nous sommes confrontés.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce que certains procureurs généraux des provinces l'ont évoqué devant la Cour suprême?

M. Mahil: Certains l'ont évoqué.

La présidente: J'aimerais clarifier quelque chose, si vous me le permettez. Les procureurs généraux défendaient tous le même point de vue dans cette affaire. L'intervention des commissions des droits de la personne visait à encourager la Cour suprême à prendre en considération le droit international et non le point de vue des procureurs généraux.

M. Mahil: C'est exact. Merci de cette précision.

Le sénateur Beaudoin: Est-ce que vous convenez que nous devons faire quelque chose?

M. Mahil: Absolument.

Le sénateur Beaudoin: Comme vous l'avez dit, nous manquons à notre devoir en laissant l'exécutif s'en charger exclusivement.

M. Ferris: L'avocat de l'ACCCDP témoigne régulièrement en faveur des traités internationaux sur les droits humains devant des commissions d'enquête. Toutefois, force est de s'interroger sur le poids qu'auront ces traités tant que leur approbation relèvera davantage du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif. Les magistrats estiment que le Parlement a un rôle important à jouer.

Le sénateur Finestone: Je voudrais poursuivre dans le même ordre d'idée que le sénateur Beaudoin. L'ACCCDP a-t-elle un poids politique important? Est-ce qu'elle représente toutes les provinces?

M. Mahil: Elle représente les commissions des droits de la personne de toutes les provinces et territoires, et non leurs gouvernements. Elle est financée principalement par les commissions des droits de la personne. C'est une organisation qui n'est pas suffisamment financée. Nous sommes intervenus dans à peine trois affaires devant la Cour suprême du Canada. Chaque fois que l'on intervient, cela entraîne des coûts substantiels. Notre association représente les commissions provinciales, pas les provinces.

Le sénateur Finestone: Les commissions sont des organes nommés par le gouvernement. Les présidents des commissions sont nommés par décret, n'est-ce pas?

J'essaie de trouver une piste. Quel accès pourrions-nous éventuellement avoir? Le Canada est tenu de faire rapport à certaines instances relevant des Nations Unies. Nous nous demandons depuis un certain temps comment nous y parvenons. Quelle est la procédure de mise en oeuvre? Comment faites-vous

any body that has a more powerful relationship to the executive than CASHRA?

Mr. Mahil: In our view, there is no framework that requires Canada's international obligations to be given substantive effect. Canada has signed many treaties and obligations. Those have not been incorporated into domestic law.

Senator Beaudoin: That is our fault.

Senator Finestone: As you know we have just dealt with the pre-study on Bill C-36. Many of us were on that committee.

One of the things that was presented to us, in our discussion of whether there should be a sunset clause, was that we would certainly exempt from that sunset clause the 10 plus 2 resolutions from the United Nations on terrorism.

These are conventions that we signed in a different order. The government gave priority and has put into law and therefore, executed and made it legal to use these instruments. Do you see a potential for a new argument for us to use the other conventions and insist the government move in that direction as well?

Mr. Mahil: Absolutely. There are many concerns raised by people who appeared as witnesses before the committee that considered that legislation. Some of the human rights commissions expressed serious reservations, including the Canadian Human Rights Commission. I am sure that you will be hearing from the Chief Commissioner of the Canadian commission later today.

Some of the clauses of the proposed legislation are more draconian than the 1970s War Measures Act. We are puzzled that this is being done in the name of protecting our freedoms. We have grave concerns. Many of the human rights commissions have grave concerns about the legislation.

Senator Finestone: Mr. Mahil, you and Mr. Ferris lead me to something that is of great concern to me. I notice in your report, on page 14, that you did a cross-country consultation on the interest of the citizens of British Columbia with respect to their human rights legislation, which had a view to making this the most progressive in all of Canada.

In that light, I would like to congratulate you on the award that you won. That is a significant award, and we are all very proud of you having earned that in the name of Canada as well as British Columbia.

You did your cross-provincial check-up, if we could call it that. You point to areas where the entire issue of social and economic aspects come into play. I notice that you did not use the word "privacy" — privacy being a major issue with loss of privacy being a major concern today.

vosre vérification avant que le rapport ne parvienne aux Nations Unies? Est-ce qu'il existe un organe qui a plus de poids auprès de l'exécutif que l'ACCCDP?

M. Mahil: À notre avis, il n'existe pas de cadre qui exige que soient concrétisées les obligations internationales du Canada. En effet, le Canada a signé de nombreux traités et pris de nombreux engagements qui ne font pas partie de notre droit nationale.

Le sénateur Beaudoin: C'est notre faute.

Le sénateur Finestone: Comme vous le savez, nous venons de terminer une étude préliminaire sur le projet de loi C-36. Nous sommes nombreux à avoir siégé à ce comité.

L'un des arguments que nous avons entendus dans le cadre de nos discussions concernant la nécessité d'adapter une disposition de temporarisation était qu'elle ne s'appliquerait manifestement pas aux 12 résolutions des Nations Unies sur le terrorisme.

Il s'agit de conventions que nous avons signées à des dates différentes. Le gouvernement les a classées par ordre de priorité et a légiféré en conséquence. En exécutant ces instruments, il leur a donné force de loi. Avez-vous un nouvel argument à nous proposer qui militerait en faveur de l'utilisation d'autres conventions et inciterait le gouvernement à suivre cette orientation également?

M. Mahil: Absolument. Les témoins qui ont comparu devant le comité relativement au projet de loi que vous avez évoqué ont exprimé de nombreuses préoccupations. Certaines commissions des droits de la personne ont exprimé de sérieuses réserves, y compris la Commission canadienne des droits de la personne dont la présidente comparaitra devant vous plus tard aujourd'hui.

Certains articles de ce projet de loi sont plus draconiens que les dispositions de la Loi sur les mesures de guerre des années 70. Nous n'arrivons pas à comprendre que cela puisse être fait dans le but de protéger nos libertés. Nous avons de vives inquiétudes à cet égard. Les commissions des droits de la personne sont nombreuses à partager cette inquiétude.

Le sénateur Finestone: Monsieur Mahil, M. Ferris et vous-même me faites penser à quelque chose qui me préoccupe énormément. Je vois que dans votre rapport, à la page 14, vous dites que vous avez tenu des consultations pancanadiennes pour sonder les intérêts des habitants de la Colombie-Britannique relativement à la législation sur les droits de la personne, et il ressort de cet exercice que les gens veulent faire de cette législation la plus progressiste qui soit au Canada.

À propos, je voudrais vous féliciter pour le prix que vous avez gagné. C'est un prix significatif, et nous sommes tous très fiers que vous l'ayez remporté au nom du Canada et de la Colombie-Britannique.

Vous avez tâté le pouls de toutes les provinces, si vous me passez l'expression. Vous signalez les domaines où toute la question des aspects socioéconomiques entre en ligne de compte. J'ai noté que vous avez utilisé le mot «vie privée»; on redoute beaucoup la perte de vie privée de nos jours.

I did a cross-country check-up on human rights, particularly related to the disabled, and the issue of privacy was foremost in people's consideration. In fact, the first of our hearings was in Vancouver. That was where the issue was first raised. The infringement on the right to mortgage and loans based on health information and social condition were of major concern. However, I do not see that being noted at all. Could you tell me if that was an issue? Is it an inferential issue when you speak to your point five, on the subject of prohibiting any request by employers for information by a job applicant?

Mr. Mahil: Thank you senator. I am pleased that you have actually read our submission and are quoting from the submission.

Senator Finestone: Yes, I have.

Mr. Mahil: We do not discuss privacy in the recommendations that we made because there is a separate office of a freedom of information and privacy commissioner in British Columbia. That commissioner deals with all privacy issues.

During consultations in 1997, we invited the public to make its views known as to the kind of protections that it would like to see in human rights legislation in the next 10 to 15 years. As you know, we presented a report to our government that has not been acted upon by the government except for one minor amendment.

In our submission to you, we noted that we made three research reports in the last year or so. Two of those reports dealt with issues relating to individuals with disabilities. You will see that on page 5.

These were aimed primarily at the concerns of persons with disabilities in accessing various government programs and the difficulties they have been having. They were having to produce medical certificates for one department, then for another and so on. That has been listed. We released those reports publicly and presented them to the government. We have not discussed privacy in the reports.

Senator Finestone: Was the SIN number of concern at all? It is supposed to be your personal number, and you are not supposed to use it at all. I wonder, Mr. Ferris, when you were examining social conditions, was the issue of having to furnish SIN numbers on everything that had to be signed perceived as an impediment to privacy rights?

Mr. Ferris: Senator, as in British Columbia, there is a separate privacy and information access regime in New Brunswick. Privacy issues, particularly with respect to issues of disability, are front and centre in our day-to-day human rights administration.

J'ai moi-même tâté le pouls du pays concernant les droits de la personne, notamment en ce qui a trait aux personnes handicapées, et la question de la vie privée occupait une place prépondérante dans l'esprit des gens. Soit dit en passant, la première de nos audiences s'est tenue à Vancouver. C'est là que la question a été soulevée la première fois. L'utilisation de renseignements sur la santé et la condition sociale pour refuser un prêt hypothécaire et des crédits constituaient une principale source de préoccupation. Cependant, vous ne semblez pas en parler. Pourriez-vous nous dire si cela a posé problème? Est-ce quelque chose qu'il faut déduire de votre point cinq, qui porte sur le sujet de l'interdiction de toute demande d'information faite par des employeurs à des postulants pour un travail?

M. Mahil: Merci madame le sénateur. Je suis ravi de constater que vous avez vraiment lu notre mémoire et que vous le citez même.

Le sénateur Finestone: Oui, je l'ai lu.

M. Mahil: Nous n'abordons pas la question de la vie privée dans nos recommandations, parce qu'il existe en Colombie-Britannique un bureau distinct, celui du Commissaire à la protection des informations et de la vie privée. C'est lui qui s'occupe donc de toutes les questions touchant la vie privée.

Durant des consultations que nous avons tenues en 1997, nous avons invité les gens à nous donner leurs points de vue sur le genre de protection qu'ils aimeraient que l'on intègre à la législation sur les droits de la personne dans les 10 ou 15 prochaines années. Comme vous le savez, nous avons présenté un rapport à notre gouvernement, ce dont il a fait fi, à l'exception d'un amendement mineur.

Dans notre mémoire, nous signalons que nous avons rédigé trois rapports de recherche l'année dernière. Deux de ces rapports abordent des sujets touchant les personnes handicapées. Je vous invite à lire la page 5.

L'accent a été mis principalement sur les difficultés qu'ont les personnes handicapées à accéder à divers programmes gouvernementaux communs. Les personnes handicapées doivent, par exemple, produire des certificats médicaux pour un ministère, puis pour un autre et ainsi de suite. Le rapport en fait état. Nous avons rendu publics ces rapports et nous les avons présentés au gouvernement. Ceci étant dit, nous n'avons pas abordé le sujet de la vie privée dans le détail dans les rapports.

Le sénateur Finestone: Les gens se soucient-ils du NAS? Ce numéro est censé être personnel, et on ne doit pas avoir à l'utiliser en principe. Monsieur Ferris, quand vous avez examiné les conditions sociales, avez-vous trouvé que le fait d'avoir à fournir le numéro d'assurance sociale pour toutes sortes de documents devant être signés était perçu comme étant un empiètement sur la vie privée?

M. Ferris: Madame le sénateur, à l'instar de la Colombie-Britannique, le Nouveau-Brunswick a un régime distinct en matière de protection des renseignements personnels et d'accès à l'information. Les problèmes touchant la vie privée, notamment celle des personnes handicapées, sont au coeur même de l'administration quotidienne des droits de la personne au sein de notre commission.

One of the challenges to the right to privacy is contained within the notion of the duty to accommodate. There is a duty on the part of both the complainant or worker and the employer to accommodate. Up to the present date, part of that employee duty to accommodate is disclosure and sharing of information. There is no question.

At the same time, the bar is being raised for employers and service providers with regard to the duty to accommodate. *Bjorn* and *Grismer* are landmark decisions relating to that. I would suggest that as the duty to accommodate becomes stronger — and the Supreme Court used the word “impossible” to accommodate as the obligation that is placed on employers and service providers — the corresponding duties on the part of employees and clients hopefully would become lightened.

That is one area of entry for human rights commissions. We receive questions on almost a daily basis with regard to privacy issues. We are generally considering that in the context of the duty to accommodate and the requirement to disclose.

Senator Wilson: You identified that Canada has no framework for incorporating international human rights covenants into domestic law. That is precisely what we are struggling with in the committee.

You have both called for a larger role for Parliament so there is not just executive action. There is so much to be done. What would be the primary thing for Parliament to do? Should Parliament be involved before, during and after the ratification process — which we never hear about until it has happened?

I was particularly interested in your comment from New Brunswick about the Organization of American States regional conventions. Just last week we had a seminar on the Canadian non-ratification of the American Convention on Human Rights. We were told that Canada could probably contribute more to that convention than profit by it, but if we supported it and got into it, that would mean a great deal to Caribbean countries in terms of the environmental clauses in that treaty and in terms of the death penalty, which some of them still have.

I would like a response from both of you in terms of Parliament's role. What do you see as the priority for us? Also, could Mr. Ferris comment on the American Convention on Human Rights?

Mr. Mahil: Thank you, senator. I believe the federal government — and you have to find a way to do this — should promote compliance. I see from your comment that you would like to see compliance from the government with international documents that are signed by Canada. It is not very pleasing to see our country, of which we are so proud, publicly criticized by the United Nations bodies because of non-compliance with treaties that Canada has signed.

L'une des difficultés que soulève le droit de la vie privée a trait à la notion de l'obligation de prendre des mesures d'adaptation. Tant le plaignant, c'est-à-dire l'employé, que l'employeur ont l'obligation d'adaptation. Jusqu'à présent, pour l'employé, cette obligation consistait à divulguer et à échanger des informations. Il n'y a pas de doute là-dessus.

Par ailleurs, on rehausse la barre pour les employeurs et les prestataires de services relativement à l'obligation de prendre des mesures d'adaptation. Les décisions prises dans les affaires *Bjorn* et *Grismer* font date à cet égard. Je dirais qu'à mesure que l'obligation de prendre des mesures d'adaptation deviendra contraignante — et la Cour suprême a utilisé le mot «impossible» de prendre des mesures d'adaptation pour remplir les obligations qu'incombent aux employeurs et aux prestataires de services —, les obligations correspondantes qui doivent assumer les employés et les clients s'allégeront, nous l'espérons.

C'est un domaine où les commissions des droits de la personne pourraient intervenir. Nous recevons des questions pratiquement tous les jours concernant la vie privée. D'une manière générale, nous considérons cette question dans le contexte de l'obligation d'adaptation et de l'exigence de divulguer des informations.

Le sénateur Wilson: Vous avez signalé que le Canada n'avait pas de cadre lui permettant d'incorporer dans le droit canadien les conventions internationales des droits de la personne. C'est justement ce avec quoi nous nous débattons ici en comité.

Vous avez tous les deux incité le Parlement à jouer un rôle plus important pour que l'en ne s'en remette pas uniquement aux mesures que pourrait prendre l'exécutif. Il y a tant à faire. Que devrait faire en premier lieu le Parlement? Devrait-il intervenir avant, pendant et après le processus de ratification — dont nous n'entendons jamais parler tant qu'il n'est pas chose faite?

J'ai été particulièrement frappée par ce que vous avez dit du Nouveau-Brunswick au sujet des conventions régionales de l'Organisation des États américains. Pas plus tard que la semaine dernière, nous avons assisté à un séminaire sur l'absence de ratification par le Canada de la Convention américaine relative aux droits de l'homme. On nous a dit que le Canada pourrait sans doute contribuer plus à la convention qu'il n'en tirerait profit, mais que la ratification par le Canada aurait une grande importance pour les pays des Caraïbes à cause des dispositions sur la protection de l'environnement que comprend le traité et à cause des dispositions sur la peine de mort, qui existent toujours dans certains de ces pays.

J'aimerais savoir ce que nos deux témoins pensent du rôle du Parlement. Quelle devrait être notre priorité? M. Ferris pourrait-il de plus nous parler de la Convention américaine relative aux droits de l'homme?

M. Mahil: Merci, madame le sénateur. Le gouvernement fédéral devrait, à mon avis, promouvoir l'observation de la convention, et trouver une façon de le faire. D'après ce que je saisis de vos propos, vous voudriez que le gouvernement observe les documents internationaux auxquels le Canada a adhéré. Cela nous déplaît de voir notre pays, dont nous sommes si fiers, critiqué publiquement par les organes onusiens en raison du fait qu'il n'observe pas les traités auxquels il a adhéré.

A mechanism must be found by Parliament to ensure that any concerns of UN bodies are addressed and that we are indeed not only seen to be compliant but are compliant with the spirit of the international documents that we have signed.

Our national organization, CASHRA, has no role in terms of the work of the Continuing Committee. That is the senior level committee of officials from all Canadian jurisdictions. Perhaps we could find a way of to assign a specific mandate and resources to an organization like CASHRA to ensure that the concerns of human rights commissions are documented. Our concerns are not even being documented now. We must find ways to take our concerns to NGOs because in the official committee there is no mechanism. They need not note our concerns.

Senator Wilson: Are you saying that Parliament might have a role in trying to get on top of the continuing committee issues to do something about those?

Mr. Mahil: Absolutely. That is being done at the executive level. I am surprised that parliamentarians have no role in that.

Senator Wilson: So are we.

Mr. Ferris: The continuing committee is a group of bureaucrats. We are doing the job that we are being asked to do. What should our role be? The committee is getting around and getting things done because it is working according to resources and timetables with which its superiors are content.

In New Brunswick and in one or two other jurisdictions, the commission was actually the body that was submitting reports. That was an advantage. We felt that those reports were important to our daily work as human rights commissions, not just as part of the machinery of government.

Mr. Mahil has mentioned the pitfalls created by the indefinite role of human rights commissions, but within that continuing committee there is a structure over which parliamentary involvement could be superimposed. I am not an expert on the machinery of federal government, so I will not pretend to say how, but it is there and you are there. I see no reason why you cannot be part of the process in a practical sense. You could say whether you think a particular instrument should be ratified and how urgent the issue is. For example, the issue of the sale of children, child prostitution and child pornography took about two years.

It will not be easy, but Parliament is a conduit through which these bodies could report and get approval. Legislation is either a yes or a no, or amendments are made. A process that is already slow would not necessarily be made slower. Some kind of machinery would have to be enforced to give the work that greater sense of urgency that I personally think it needs.

Le Parlement doit trouver un moyen de répondre aux préoccupations des instances onusiennes pour que non seulement le Canada soit perçu comme observant les documents internationaux auxquels il a adhéré mais aussi qu'il en respecte l'esprit.

L'ACCDP, qui est notre organisation nationale, n'a aucun rôle à jouer dans les travaux du comité permanent. Après tout, il s'agit là d'un comité de niveau supérieur regroupant des hauts fonctionnaires et des représentants de toutes les provinces du Canada. On pourrait peut-être donner un mandat spécifique ainsi que des ressources à une organisation telle que l'ACCDP, pour faire en sorte que toutes les préoccupations des commissions des droits de la personne soient documentées. En effet, à l'heure actuelle nos préoccupations ne sont pas du tout documentées et nous devons trouver des façons de transmettre nos préoccupations aux ONG, puisqu'aucun mécanisme n'est prévu au sein du Comité des fonctionnaires. Ils ne sont pas obligés de tenir compte des nos doléances.

Le sénateur Wilson: Si je vous comprends bien, le Parlement pourrait jouer un rôle en exigeant du comité permanent qu'il tienne compte de vos doléances?

M. Mahil: Tout à fait, et cela se fait déjà au niveau de l'exécutif. Je suis surpris que le Parlement n'ait aucun rôle à jouer en ce sens.

Le sénateur Wilson: Nous le sommes nous aussi.

M. Ferris: Le comité permanent regroupe des fonctionnaires. Nous remplissons la tâche qui nous a été confiée. Quel devrait être notre rôle? Notre comité fait bouger des choses parce qu'il oeuvre dans la mesure de ses ressources et des échéanciers qui sont fixés par ses supérieurs.

Au Nouveau-Brunswick, comme dans une ou deux autres provinces, la commission était en fait l'organisme qui soumettait des rapports, ce qui présentait un certain avantage. Nous avions l'impression que ces rapports jouaient un rôle important dans nos travaux quotidiens en tant que commissions des droits de la personne, et non pas uniquement parce que nous appartenions à l'appareil étatique.

M. Mahil a mentionné les écueils que créait le rôle flou des commissions des droits de la personne, mais sachez qu'il serait possible de surimposer au comité permanent une structure permettant au Parlement de jouer un rôle. Je ne suis pas un spécialiste de l'appareil gouvernemental, et c'est pourquoi je ne dirai pas comment faire, mais cela est possible si vous y tenez. Je ne vois rien qui empêche dans la pratique que vous jouiez un rôle. Vous pourriez dire si le Canada doit ratifier ou non un instrument donné et s'il est urgent de le faire. Rappelez-vous qu'il a fallu deux ans environ pour traiter de la question de la vente des enfants, de la prostitution infantine et de la pornographie juvénile.

Ce ne sera pas facile, mais le Parlement est un point de transit par lequel ces organismes pourraient faire rapport et obtenir une approbation. La loi serait alors adoptée ou rejetée, ou même modifiée. La démarche qui est actuellement lente ne sera pas nécessairement ralentie encore plus. On pourrait mettre en oeuvre des mécanismes qui permettraient de fonctionner avec un plus grand sentiment d'urgence, ce qui est nécessaire à mon avis.

Senator Wilson: That is exactly what we are considering. I am glad to hear you say that because it will help us.

Mr. Ferris: The OAS has people working on this, but for New Brunswick, as part of the continuing committee, it is on a shelf.

Senator Wilson: Might that be a good case study for us?

Mr. Ferris: Yes.

Senator Poy: I would like to understand to what degree the provincial human rights commissions operate independently from the Canadian Human Rights Commission.

Also, can the Canadian Human Rights Commission intervene in cases that come before your commission if there is an objection raised about your judgment?

Last year, the Chief Commissioner came to the Senate and testified in the Committee of the Whole. In response to my question, she stated that most of the resources from the Canadian Human Rights Commission go to education. Is that similar for the provincial human rights commissions?

Mr. Mahil: The independence of human rights commissions has been the subject of discussion for many years. Most commissions report through a minister to Parliament or to the provincial legislatures. We have been asking for the right to report directly to Parliament or provincial legislatures, as do the ombudsmen and the auditors general. That is not the case now.

Senator Poy: When you say Parliament, are you including provincial legislatures?

Mr. Mahil: In the case of the Canadian commission, it would be the Canadian Parliament. In the case of provincial commissions, it would be the provincial legislatures.

In all jurisdictions, the commissions report to Parliament through a minister, as opposed to reporting directly. The best form of independence would be for the commission to report directly to Parliament.

You asked if the Canadian commission can intervene. The answer is no. We have our distinct jurisdictions. The Canadian commission can intervene only if a case moves further, to a court of appeal or to the Supreme Court of Canada. At that point, of course, any commission can intervene to ensure that fundamental human rights are protected and promoted in Canada.

Resources are a problem for each and every commission, including the Canadian commission. I am sure you will hear that from the Chief Commissioner of the Canadian commission later today. When I met with her this morning, she told me that

Le sénateur Wilson: C'est exactement ce à quoi nous avions songé, et je suis ravie de vous l'entendre dire. Cela nous sera d'un grand secours.

M. Ferris: Pour les gens de l'OEA, c'est un dossier actif, contrairement au Nouveau-Brunswick pour lequel c'est un dossier inactif, dans le cadre du comité permanent.

Le sénateur Wilson: Cela pourrait-il constituer une bonne étude de cas pour nous?

M. Ferris: Oui.

Le sénateur Poy: J'aimerais comprendre dans quelle mesure les commissions provinciales des droits de la personne sont indépendantes de la Commission canadienne des droits de la personne?

De plus, j'aimerais savoir si la Commission canadienne des droits de la personne peut intervenir dans les cas dont est saisie votre propre commission, advenant qu'il y ait objection à l'un de vos jugements?

L'année dernière, la présidente a témoigné au comité plénier du Sénat. Pour répondre à une de mes questions, elle a déclaré que la plus grande partie des ressources de la Commission canadienne des droits de la personne était consacrée à l'éducation. Peut-on dire la même chose des commissions provinciales des droits de la personne?

M. Mahil: L'indépendance des commissions des droits de la personne est un sujet de discussion depuis plusieurs années. La Commission canadienne fait rapport au Parlement par le truchement d'un ministre alors que les commissions provinciales font rapport aux assemblées législatives des provinces. Nous avons demandé le droit de faire rapport directement au Parlement ou aux assemblées législatives des provinces, comme le font les ombudsmen et les vérificateurs généraux. Ce n'est le cas actuellement.

Le sénateur Poy: Quand vous parlez du Parlement, incluez-vous les assemblées législatives des provinces?

M. Mahil: La Commission canadienne des droits de la personne fait rapport au Parlement canadien, tandis que les commissions provinciales font rapport aux assemblées législatives des provinces.

Partout, les commissions font rapport au Parlement par le truchement d'un ministre, plutôt que directement. Pour une commission, la plus grande forme d'indépendance serait de faire rapport directement au Parlement; or, cela ne se passe ainsi nulle part.

Vous demandez si la commission canadienne peut intervenir. Non, elle ne le peut pas, car nos compétences sont distinctes. La commission canadienne ne peut intervenir que si une cause va plus loin, jusqu'à un tribunal d'appel ou à la Cour suprême du Canada. À ce stade là, n'importe laquelle des commissions peut alors intervenir pour faire en sorte que les droits humains fondamentaux sont protégés et encouragés au Canada.

Le manque de ressources reste problématique pour toutes les commissions, y compris la Commission canadienne. Je suis sûr que c'est ce que vous dira plus tard aujourd'hui la présidente de la Commission canadienne. Quand je l'ai rencontré ce matin, elle

educational budget is only about \$200,000 to \$300,000. I was puzzled and surprised at that. That is not very much money. If you are trying to eliminate discrimination, you have two mechanisms. One is education. The other is the redress mechanism. The best forum for changing people's attitudes is education.

All the commissions receive complaints of discrimination. We must deal with them. If we do not deal with them quickly enough, the issue can go to court and we are chastized and criticized. Basically, we end up putting most of our resources into dealing with complaints and very little is left for education. That is the unfortunate part. If we did a good enough job in education, we might be able to eliminate some complaints.

Mr. Ferris: I will agree with Mr. Mahil's comments. However, I will add that I believe the disparities between our various statutes is an issue with regard to the international role, and I have stated that in our submission. I have recommended that the bodies that are charged with examining law reform at the national level, such as the Uniform Law Conference of Canada and the Law Commission of Canada, possibly consider the need for a uniform human rights statute for Canada. There is not one model statute at present. Probably the Quebec Charter is the closest because there is independent reporting to Parliament. It is closely modelled on the European Convention on Human Rights. It has its own shortcomings.

Approximately 10 years ago I wrote a report for the New Brunswick government on the need for reform to human rights legislation. There were 153 recommendations in that report. Basically, it was taking the best of what we had in Canada and recommending that for New Brunswick. I am not saying there were 153 different shortcomings, but there were any number of ways that it could have been done better in New Brunswick, just based on a Canadian model.

The international committee must just shrug its shoulders and say, "How can this be at this level of rights?" However, it is the reality.

Resources are a problem for each commission, even in terms of promoting the reform of our own legislation. We are just so tied down with the day-to-day business of protecting individual rights that examining these bigger issues is very challenging.

Senator Finestone: Senator Wilson spoke about the international issue. You referred to CASHRA. How does it compare to CCOHR, the Canadian Committee of Officials on Human Rights? Which one has the power base? Who are the bureaucrats, and who do they represent?

m'a dit que son budget réservé au programme d'éducation ne représentait que 200 000 à 300 000 \$. Cette somme modeste m'a surpris et laissé perplexe. En effet, pour éliminer la discrimination, il y a deux façons de faire: d'abord, on peut éduquer la population, puis, on peut instaurer un mécanisme de réparation. Mais la meilleure façon de modifier le comportement, ce sont les méthodes pédagogiques.

Toutes les commissions reçoivent des plaintes au sujet de la discrimination dont nous devons nous occuper. Si nous ne traitons pas ces plaintes adéquatement et rapidement, les dossiers sont envoyés aux tribunaux et nous sommes alors critiqués. En d'autres termes, nous finissons par consacrer toutes nos ressources à l'examen des plaintes, ce qui nous laisse des brouilles pour nos programmes d'éducation, ce qui est malheureux. Si nous faisons plus du côté des programmes d'éducation, nous pourrions éventuellement réussir à éliminer certaines plaintes.

M. Ferris: Je souscris à ce qu'a dit M. Mahil. Toutefois, j'ajouterais que les différences entre nos diverses lois fait problème à l'échelle internationale, comme je l'ai dit dans notre mémoire. J'ai recommandé que les instances qui se penchent sur la réforme du droit à l'échelle nationale, comme la Commission sur l'uniformisation des lois au Canada et la Commission de réforme du droit du Canada, envisagent éventuellement la nécessité d'adopter une loi des droits de la personne qui s'appliquerait uniformément partout au Canada. Il n'existe pas actuellement de loi qui puisse servir de modèle, bien que la Charte québécoise s'en rapproche le plus à cause de sa disposition d'indépendance dans le rapport au Parlement. La Charte québécoise suit de près la Convention européenne des droits de l'homme qui a tout de même ses propres faiblesses.

J'ai rédigé un rapport à l'attention du gouvernement du Nouveau-Brunswick il y a environ 10 ans sur la nécessité de réformer la législation sur les droits de la personne. Mon rapport comprenait 153 recommandations, et je suggérais, en gros, d'adopter pour le Nouveau-Brunswick ce qu'il y avait de mieux dans toutes les lois existantes au Canada. Je ne veux pas dire par là qu'il y avait 153 différentes faiblesses, mais qu'on aurait pu faire mieux au Nouveau-Brunswick, en suivant différentes façons de faire et en se fondant sur le modèle canadien.

Le comité international doit hausser les épaules et se demander comment on peut en être arrivé à ce niveau-ci des droits. Mais c'est la réalité.

Le manque de ressources est problématique pour toutes les commissions, et même la nôtre, ne serait-ce que pour promouvoir la réforme de notre propre loi. Nous sommes à ce point débordés par la protection quotidienne des droits individuels que c'est tout un défi que de nous pencher sur de plus grands enjeux.

Le sénateur Finestone: Le sénateur Wilson a parlé du rôle international du Canada et vous avez vous-même mentionné l'ACDP. Quel est le lien entre votre organisation et le Comité canadien des hauts fonctionnaires chargés des droits de la personne? Lequel a le pouvoir? Qui sont les fonctionnaires et qui représentent-ils?

If we are to do some kind of comparative study, Madam Chair. I think the remarks made by Mr. Ferris in his brief are very important. When you consider the 14 different human rights charters across this country, it is no wonder that we are confused when it comes to the international situation. Doing some kind of comparative analysis to determine the big gaps and significant differences is one step. However, considering the international responsibilities that the executive branch has signed us on to, but has not had ratified through the parliamentary or legislative process, is worrisome. Is that because either the CCOHR has the power or CASHRA has the power? Perhaps we must somehow put them together.

To follow up on the questioning that was undertaken by Senator Wilson, we need some direction as to where to put the pressure and how to do the research. We cannot be all over the map. Do we start with a comparative analysis of the 14 charters? Do we consider where the power should be placed in one of those instruments that are already in place, or do we have to find another instrument? We need your guidance. We will ask the next group the same thing, so they can think about that.

Mr. Mahil: CCOHR is a group of officials representing the 14 jurisdictions. They represent the governments of the 14 jurisdictions. They will draft Canada's reports to the UN bodies.

Senator Finestone: They are the Canadian reports people.

Mr. Mahil: In fact, CASHRA, as a body, has no role in relation to that group. There are certain commissions, as my friend Mr. Ferris mentioned, in certain small jurisdictions, where the government may not be able to find someone to represent it on CCOHR, so it may ask its commissioner or the chief commissioner or the executive director to be the official link with CCOHR. CCOHR is the body that comments on Canada's position in relation to reports at the United Nations.

Senator Finestone: Are they high level bureaucrats? Where are they in the hierarchy of the Ministry of Justice?

Mr. Ferris: An assistant deputy minister presided at the last meeting that I attended. He is an Assistant Deputy Minister in the large Department of Canadian Heritage.

Senator Finestone: Not the Department of Justice?

Mr. Ferris: No, he was from Canadian Heritage. There is no question in my mind that the body that honourable senators would relate most directly with, in terms of operations, is the continuing committee. In terms of input and representations for improvements and for perfecting a system and for making it better, that would be CASHRA or the individual commissions. However, as I said before, the bureaucracy or committee is there

Madame la présidente, si nous devons vraiment faire une étude comparative, il faut tenir compte des commentaires importants faits par M. Ferris dans son mémoire. Il ne faut pas se surprendre de la confusion qui règne à l'échelle internationale, quand on considère que le Canada compte 14 chartes des droits de la personne différentes! La première étape, ce serait de faire une analyse comparative de ces différentes chartes pour déterminer les écarts qui existent entre l'une et l'autre et les grandes différences. Toutefois, il est ennuyeux d'avoir à énumérer les responsabilités internationales que nous a conférées l'exécutif mais que n'ont ratifié ni le Parlement ni l'assemblée législative. Est-ce parce que c'est le comité des hauts fonctionnaires qui tire les ficelles ou plutôt l'Association canadienne des commissions et conseils des droits de la personne? Les deux devraient peut-être être regroupés.

Dans la foulée de la question posée par le sénateur Wilson, je dirais que nous devons être guidés pour savoir où exercer les pressions et comment effectuer la recherche. Nous ne pouvons tout faire à la fois. Devons-nous commencer par l'analyse comparative des 14 chartes? Devons-nous nous demander auquel des instruments déjà existants accorder le pouvoir ou faut-il trouver un autre instrument? Il faut que vous nous guidiez là-dessus. D'ailleurs, nous poserons la même question aux témoins suivants, pour qu'ils y réfléchissent.

M. Mahil: Le Comité canadien des hauts fonctionnaires regroupe des représentants de 14 autorités législatives; ces gens représentent les gouvernements de 14 autorités. Ce sont eux qui vont préparer les rapports du Canada aux Nations Unies.

Le sénateur Finestone: Ce sont eux qui rédigent les rapports pour le Canada.

M. Mahil: En fait, l'Association des commissions et conseils n'a aucun rôle à jouer par rapport au groupe de fonctionnaires. Comme le mentionnait mon ami M. Ferris, dans certaines commissions représentant de plus petites provinces, le gouvernement n'a pas toujours été en mesure de trouver un fonctionnaire pour le représenter au sein du Comité canadien des hauts fonctionnaires; dans ces cas-là, il se peut que l'on ait demandé à un des commissaires ou au président de la commission ou même au directeur exécutif de faire la liaison avec le Comité canadien de fonctionnaires. C'est ce dernier qui se prononce sur la position du Canada lorsqu'il y a des rapports déposés aux Nations Unies.

Le sénateur Finestone: S'agit-il de hauts fonctionnaires? Où se situent-ils dans la hiérarchie du ministère de la Justice?

M. Ferris: À la dernière réunion à laquelle j'ai assisté, c'est un sous-ministre adjoint du ministère du Patrimoine canadien qui présidait.

Le sénateur Finestone: Ce n'était pas le ministère de la Justice?

M. Ferris: Non, c'était Patrimoine Canada. Il ne fait aucun doute pour moi que l'instance à laquelle les sénateurs pourraient être rattachés plus directement en termes d'opérations pourrait être le comité permanent. Maintenant, pour ce qui est d'intervenir et de demander des améliorations en système, afin qu'il fonctionne mieux, ce pourrait être l'Association des commissions et conseils ou les commissions provinciales ou territoriales des droits de la

for a parliamentary group to work with, and that is the continuing committee. Some of these people are quite senior. It is a matter of whether Parliament wishes to work with this group and the extent to which Parliament wishes to make the final decision or interim decisions or whatever.

There is actually quite a process in terms of approval. Because of our federal-provincial structure and because so many of these international obligations affect matters of provincial jurisdiction, there is quite a discipline to the way the continuing committee does its work. It seeks unanimity. That is the reason, for example, for the frequent delays in the treaties. Some jurisdictions are simply opposed to enough clauses, for example, with the American convention, that the federal government may be unhappy about going back to the international forum and saying, "We will sign it with 22 reservations." It is not about to do that. Getting it down to a number that it is prepared to go forward with has not happened.

There is a solid group of people who report to ministers and deputy ministers. They are pretty close to the type of people I would suppose you are dealing with on a daily basis in other work that you are doing. They are there. It is just a matter of how you work with them and how you set up that mechanism from within Parliament to work with them to help them make their decisions — ultimately to give those treaties greater legal force here in Canada. That is the real issue.

The other issue is that as far as the reports are concerned, these are Canada's reports. They receive some type of public scrutiny.

Senator Finestone: If I could interrupt you, Mr. Ferris, we cannot sign a convention unless all of the provinces have agreed to that convention.

Mr. Ferris: No.

Senator Finestone: They cannot have force in that regard, can they?

Mr. Ferris: In regard to the Convention on the Rights of the Child, it seems to me one province did not agree.

The Chairman: We can get back to federal-provincial issues.

Mr. Ferris: That was an important issue. That is exactly what I was referring to. It is a federal-provincial committee for that very reason.

Senator Taylor: I am fairly new to the committee, so I will not go into the reporting mechanism that seems to be preoccupying everyone. When you say "Parliament," do you mean the members of the House of Commons and members of the Senate and not the administration? My view of reporting is that cabinets, federally and provincially, sit on things they do not like so that those things never get to the Parliament. What do you mean by "Parliament?"

personne. Mais, comme je le disais, le comité permanent existe déjà et regroupe des fonctionnaires qui sont là pour travailler de concert avec les parlementaires. Certains de ces fonctionnaires occupent un poste très important. Il s'agit pour le Parlement de décider s'il veut travailler en collaboration avec ceux-ci et dans quelle mesure il veut être celui qui prend les décisions définitives ou provisoires, selon le cas.

Il y a en fait tout un processus d'approbation. Étant donné notre structure fédérale-provinciale et parce que bon nombre de ces obligations internationales touchent à des questions de compétence provinciale, le comité permanent doit faire preuve d'une grande discipline dans son travail. Il cherche à obtenir l'unanimité. C'est la raison pour laquelle par exemple il y a souvent des retards dans l'application des traités. Certaines provinces sont simplement opposées à tellement d'articles, par exemple, dans le cas de la convention américaine, que le gouvernement fédéral ne serait peut-être pas très heureux de retourner devant la tribune internationale pour dire: «Nous allons ratifier, mais nous avons 22 réserves.» Il n'est tout simplement pas possible d'en arriver à un nombre avec lequel il est prêt à aller de l'avant.

Il y a un groupe de gens qui relèvent des ministres et des sous-ministres. Ces gens ressemblent beaucoup aux gens avec qui je suppose vous traitez quotidiennement dans d'autres travaux que vous faites. Ils sont là. Il s'agit de décider comment vous allez travailler avec eux et comment mettre sur pied ce mécanisme à partir du Parlement pour travailler avec eux afin de les aider à prendre des décisions — ultimement d'accorder à ces traités une plus grande force juridique ici au Canada. C'est là le vrai problème.

L'autre question, c'est qu'en ce qui concerne les rapports, ce sont là les rapports du Canada. Ils feront l'objet d'une sorte d'examen public.

Le sénateur Finestone: Si je peux vous interrompre, monsieur Ferris, nous ne pouvons pas signer une convention à moins que toutes les provinces aient donné leur accord.

M. Ferris: Non.

Le sénateur Finestone: Les conventions ne peuvent pas être exécutoires à cet égard, n'est-ce pas?

M. Ferris: En ce qui concerne la Convention sur les droits de l'enfant, il me semble qu'une province n'était pas d'accord.

La présidente: Nous pouvons revenir aux questions fédérales-provinciales.

M. Ferris: C'était une question importante. C'est exactement à cela que je faisais allusion. Il s'agit d'un comité fédéral-provincial pour cette raison même.

Le sénateur Taylor: Comme je suis assez nouveau au comité, je n'aborderai pas la question du mécanisme de reddition de comptes qui semble préoccuper tout le monde. Lorsque vous dites le «Parlement», voulez-vous parler des députés à la Chambre des communes et des sénateurs plutôt que de l'administration? La façon dont je vois la reddition de comptes, c'est que les cabinets, fédéral et provinciaux, ne font pas avancer les dossiers qui ne leur

Mr. Ferris: In my response, I meant the elected and appointed legislators.

Senator Taylor: You were not referring to the administrators.

In the British Columbia presentation I see no mention at all — and perhaps your commission is not involved — that B.C.'s tendency is to decide what the rights of Aborigines are by referendum. The Nisga'a Treaty is an example. I do not understand how you can go to a majority of the electorate to get it to decide something as basic as the right to property.

Mr. Mahil: Senator, I feel I should not comment on this matter.

Senator Taylor: That is a good enough answer.

You did say, on page 24, something that did bother me somewhat. You mention, at the top of the page:

...the Committee emphasizes that the right to self-determination requires, inter alia, that all peoples must be able to dispose freely of the natural wealth and resources and that they may not be deprived of their own means of subsistence...

How can you say that, when the whole Aboriginal system is based on a reservation system where they cannot sell property and all property is held in common?

Mr. Mahil: We are quoting here from the United Nations Human Rights Committee. We are not expressing our own view. We are simply quoting what the UN committee had to say about Canada's Aboriginal peoples.

Senator Taylor: In other words, you do not stand behind that statement. You are quoting. You give the impression that you are approving that, which I did not think was proper. Anyhow, that is just the opinion of an old Aboriginal rights man.

The other question I have is for Mr. Ferris in regard to New Brunswick. You mentioned the *Vriend* case in Alberta. I am from Alberta where we do a lot more than train good football teams. I recall, at the time of that case, a leader of the opposition in the Alberta legislature said we could opt out of a clause that would give human rights to *Vriend*. I do not quite understand. If there are 14 different human rights bodies in Canada as well as the national body, if provinces are allowed to opt out, it seems to me we have a long way to go before we are organized. Could they opt out of *Vriend*?

Mr. Ferris: Alberta chose to abide by the decision, just as the Ontario government did in *M&H*.

plaisent pas de sorte que le Parlement n'est jamais saisi de ces questions. Qu'entendez-vous par le «Parlement»?

M. Ferris: Dans ma réponse, je voulais parler des législateurs élus et nommés.

Le sénateur Taylor: Vous ne parliez pas des administrateurs.

Dans l'exposé de la Colombie-Britannique, je ne vois aucune mention — peut-être que votre commission n'intervient pas dans le dossier — du fait que la tendance en Colombie-Britannique est de décider par référendum quels sont les droits des Autochtones. Le traité niska'a en est un exemple. Je ne comprends pas comment on peut s'adresser à une majorité de l'électorat pour qu'elle décide quelque chose d'aussi fondamental que le droit à la propriété.

M. Mahil: Sénateur, je pense que je ne devrais pas me prononcer sur cette question.

Le sénateur Taylor: Réponse satisfaisante.

À la page 25, vous avez dit quelque chose qui m'a en quelque sorte dérangé. Vous dites:

[...] le Comité souligne que le droit à l'autodétermination exige, notamment, que tous les peuples soient en mesure de disposer librement de leurs richesses et ressources naturelles et qu'ils ne peuvent être privés de leurs propres moyens de subsistance [...]

Comment pouvez-vous dire pareille chose, alors que tout le système autochtone se fonde sur un système de réserves selon lequel ils ne peuvent vendre les biens qui appartiennent tous à la communauté?

M. Mahil: Nous citons le Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Nous n'exprimons pas notre propre point de vue. Nous ne faisons que citer ce que le comité des Nations Unies avait à dire au sujet des peuples autochtones du Canada.

Le sénateur Taylor: En d'autres termes, vous n'êtes pas d'accord avec cette déclaration. Vous ne faites que citer. Vous donnez l'impression que vous l'approuvez, ce qui n'était pas à mon avis acceptable. Quoi qu'il en soit, ce n'est que l'avis d'un vieux défenseur les droits autochtones.

L'autre question que je voulais poser s'adresse à M. Ferris et concerne le Nouveau-Brunswick. Vous avez mentionné l'affaire *Vriend* en Alberta. Je suis de l'Alberta et là-bas nous faisons beaucoup plus que former de bonnes équipes de football. Je me rappelle à l'époque de cette affaire, un chef de l'opposition à l'assemblée législative de l'Alberta a dit que nous pouvions nous abstenir d'observer un article qui accorderait des droits de la personne à *Vriend*. Je ne comprends pas très bien. S'il y a 14 différents organismes de droits de la personne au Canada en plus d'un organisme national, si les provinces peuvent refuser de participer, il me semble que nous avons beaucoup de chemin à faire avant d'être organisés. Était-il possible de s'abstenir dans l'affaire *Vriend*?

M. Ferris: L'Alberta a choisi de respecter la décision, tout comme le gouvernement de l'Ontario l'a fait dans *M et H*.

Senator Taylor: I know they chose, but there was some discussion about provinces opting out. Can they do that?

Mr. Mahil: It is a Charter provision. It is notwithstanding the clause of the Charter because that case came to court under section 15 of the Charter.

Senator Taylor: No matter what human rights are legislated, the provincial governments could opt out.

Mr. Mahil: Alberta could have opted out if it chose to proceed under the notwithstanding clause of the Charter because all legislatures have that right, including the Canadian Parliament.

Senator Taylor: I am in a learning curve and I have some trouble understanding that any province can opt out, or opt out of certain portions. It seems to me we have a bigger task than even Senator Wilson says we have in trying to resolve this.

Mr. Ferris: I have a comment on that. At present, for reporting, much of this is private. Certainly, making it public will not necessarily make it simpler, but will it not make it better? Even the *Ross* decision that I refer to in our submission, which was a successful defence of Canada that we made under our legislation, is technically a private communication. That is not public. What we are talking about is taking this discussion from a private forum into a more public forum. Thereby, we give it greater strength in domestic law.

The Chairman: We have exhausted our time. It is evident that we could have put more questions. Thank you for your submissions and for bringing certain issues to light. We have been struggling with the implementation of international treaties and covenants into our national law and you have given us more information than we have had to this point about the complexity of bringing in the provincial system. I thank you for your submissions and for the time that you have taken to be with us.

Our next witnesses are from the Nova Scotia Human Rights Commission. I invite them to come to the table.

As I indicated to the other witnesses, we want you to give us advice as to what areas we, as a committee, could legitimately deal with to further the human rights machinery in Canada. Give us information about your commission and any advantages or disadvantages you perceive in the system that might better our ability to deal with and provide for better compliance with human rights obligations. Welcome to the Senate and please proceed.

Mr. James E. Dewar, Q.C., Chair, Nova Scotia Human Rights Commission: Honourable senators, let me begin by expressing the gratitude of the Nova Scotia Human Rights Commission for the invitation to meet with you today. Ms Francis

Le sénateur Taylor: Je sais qu'ils ont choisi de le faire, mais il était question que certaines provinces s'abstiennent. Peuvent-elles le faire?

M. Mahil: C'est une disposition de la Charte. Il s'agit d'une disposition dérogatoire de la Charte car l'affaire a été portée devant le tribunal aux termes de l'article 15 de la Charte.

Le sénateur Taylor: Peu importe quels droits de la personne sont légiférés, les gouvernements provinciaux pouvaient refuser de participer.

M. Mahil: L'Alberta aurait pu ne pas participer si elle avait décidé d'invoquer la disposition dérogatoire de la Charte, car toutes les assemblées législatives ont ce droit, y compris le Parlement canadien.

Le sénateur Taylor: J'apprends encore beaucoup de choses, et j'ai un peu de mal à comprendre qu'une province puisse ne pas participer, ou ne pas participer à certains éléments. Et si nous voulons résoudre ce problème, il me semble que notre tâche sera encore plus difficile que ne le croit même le sénateur Wilson.

M. Ferris: J'aimerais faire une observation à ce sujet. À l'heure actuelle, en ce qui concerne les rapports, la plupart du temps ils sont confidentiels. Si on les rendait publics, cela ne simplifierait pas nécessairement les choses, mais est-ce que cela n'améliorerait pas les choses cependant? Même l'arrêt *Ross* dont je parle dans notre mémoire, une défense du Canada qui a eu du succès aux termes de notre loi, est techniquement une communication privée, pas publique. Ce dont nous parlons ici, c'est de faire en sorte que ce débat passe d'une tribune privée à une tribune publique, ce qui lui donnerait par conséquent plus de force en droit national.

La présidente: Il ne nous reste plus de temps. Il est évident que nous aurions pu poser davantage de questions. Je vous remercie de vos exposés et d'avoir fait la lumière sur certaines questions. Nous sommes en proie avec la mise en oeuvre des traités et des conventions internationales dans le cadre du droit national et vous nous avez donné plus d'informations que nous n'en avions jusqu'à présent en ce qui concerne la complexité d'inclure le système provincial. Je vous remercie de vos exposés et d'avoir pris le temps de venir nous rencontrer.

Nos témoins suivants représentent la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse. Je les invite à venir se joindre à nous autour de la table.

Comme je l'ai dit à d'autres témoins, nous voulons que vous nous donniez des conseils sur les questions que nous, en tant que comité, pourrions légitimement aborder afin de faire avancer le dossier des droits de la personne au Canada. Donnez-nous de l'information au sujet de votre commission et faites-nous part de tous avantages ou inconvénients que vous percevez dans le système et qui pourraient nous aider à mieux respecter nos obligations en matière de droits de la personne. Bienvenue au Sénat. Vous avez la parole.

M. James E. Dewar, c.r., président, Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse: Honorables sénateurs, permettez-moi tout d'abord, au nom de la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse, de vous remercier de nous

and I are pleased to be able to share some of our ideas and thoughts with you as your committee begins its important work.

We are particularly gratified to be asked to speak to you on the theme of international human rights. In its public education activities this past year, the Nova Scotia commission has been examining the thorny issue of international human rights and where they fit in the domestic context. We look forward to hearing some of your perspectives on that issue this afternoon.

To begin, we would like to touch on our history. The Nova Scotia Human Rights Commission was created in 1969 to oversee the Nova Scotian Human Rights Act. Nova Scotia was one of the first jurisdictions in Canada to invest statutory power in the Human Rights Commission. During the early years of its mandate, the Nova Scotia commission was a leader in the promotion and protection of human rights.

However, through the years, as the field evolved, the Nova Scotia commission did not always keep pace with change. That was compounded by shrinking financial resources in the 1990s, which produced an organization that was sometimes incapable of moving beyond the status quo. There was a lack of investment in new technologies to improve the delivery of service and the practice of record keeping. As caseloads grew, creative management was not incorporated into daily practices. The result was that waiting times for the resolution of cases became extended and the backlog, of cases older than 36 months of age, grew.

When Ms Francis was appointed Executive Director in 1999, she immediately set about trying to address some of the organizational difficulties I have just outlined. I would now like to ask her to detail some of those efforts for you.

Ms Mayann E. Francis, Executive Director, Nova Scotia Human Rights Commission: Honourable senators, when I arrived at the Nova Scotia Human Rights Commission in August of 1999, I knew that change and renewal were urgent priorities. I carried with me into the office of the Executive Director, a vision of making Nova Scotia a leader in practising, studying and discussing human rights. The Nova Scotia commission holds a central role for me in that vision.

I set about identifying critical areas and building the confidence of staff in the need for change. Reviews of internal practices, such as record keeping and finances, were undertaken to ensure that standard practices were up to date. Staff was given greater autonomy in day-to-day decision-making with the proviso that such autonomy was to be matched with greater accountability for actions. In particular, senior managers were held to a much higher standard of accountability than had been expected in the past. All

avoir invités à venir vous rencontrer aujourd'hui. Mme Francis et moi-même sommes heureux de pouvoir vous faire part de certains de nos points de vue alors que votre comité commence cette étude importante.

Nous sommes particulièrement heureux qu'on nous ait demandé d'aborder avec vous le thème des droits de l'homme universels. Dans le cadre de ses activités d'éducation publique au cours des douze derniers mois, la Commission de la Nouvelle-Écosse a examiné la question épineuse des droits de l'homme universels dans le contexte canadien. Nous sommes impatients d'entendre certains de vos points de vue sur cette question cet après-midi.

Pour commencer, nous aimerions vous parler un peu de nous. La commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse a été créée en 1969 afin de surveiller l'application de la loi provinciale sur les droits de la personne. La Nouvelle-Écosse a été l'une des premières provinces au Canada à conféré à un pouvoir législatif à la Commission des droits de la personne. Pendant les premières années de son mandat, la commission de la Nouvelle-Écosse a été un chef de file dans la promotion et la protection des droits de la personne.

Toutefois, au fil des ans, à mesure que les choses ont évolué dans ce domaine, la commission provinciale n'a pas toujours suivi le pas. À cela s'est ajouté le problème de la compression des ressources financières dans les années 90, laquelle a eu pour effet de paralyser notre organisme. La commission n'a pas suffisamment investi dans les nouvelles technologies pour améliorer la prestation des services et les méthodes de tenue des dossiers. À mesure que le volume de travail s'est accru, nous n'avons pas adapté nos méthodes de gestion aux besoins de l'heure. Il s'en est suivi des délais prolongés pour le règlement des cas et l'arriéré, dans certains cas accumulés pendant plus de 36 mois, a pris de l'ampleur.

Lorsque Mme Francis a été nommée directrice exécutive en 1999, elle s'est immédiatement donnée pour tâche de résoudre certains des problèmes administratifs dont je viens de parler. Je vais maintenant lui demander de vous présenter en détail certaines de ces initiatives.

Mme Mayann E. Francis, directrice exécutive, Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse: Honorables sénateurs, lorsque je suis arrivée à la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse en août 1999, je savais que le changement et le renouveau étaient des priorités urgentes. Lorsque je suis arrivée au poste de directrice exécutive, mon objectif était de faire de la Nouvelle-Écosse un chef de file dans l'exercice, l'étude et la discussion des droits de la personne. La commission de la Nouvelle-Écosse joue un rôle crucial à mes yeux pour la réalisation de cet objectif.

J'ai donc décidé de cerner les secteurs d'importance cruciale et de convaincre le personnel de l'utilité d'apporter des changements. Nous avons entrepris des examens de nos pratiques internes, comme la tenue des dossiers et des livres, afin de nous assurer que les pratiques courantes étaient à jour. J'ai accordé plus d'autonomie aux employés relativement aux prises de décisions courantes à la condition qu'ils rendent compte de leurs actes en échange de cette autonomie. Et notamment, les cadres supérieurs

of this was necessary to build a momentum for change at the Nova Scotia commission and to ensure that service delivery to the public was enhanced.

Beginning in July 2000, the main focus of my agenda for change took flight — a two-phased organizational review of the Nova Scotia commission to examine mandate issues and the roles, responsibilities and structures of the organization. I believed the Nova Scotia commission had to be proactive in initiating this review rather than waiting for the results of a broader review of agencies, boards and commissions promised by the provincial government.

In December 2000, the provincial government requested that the organizational review of the Nova Scotia commission be examined to include the Office of the Ombudsman and to look for synergies with other agencies exercising similar mandates in the area of citizens' rights. At the request of the provincial government, I was also appointed to a second post as ombudsman, on an interim basis, to oversee the review. It was no small task. I assure you.

The purpose of initiating the review was to return the Nova Scotia commission to state of the art in human rights promotion and protection, where it was in 1969 when it was first created. Transparency, respect and fairness were the goals for all our dealings with the public. We wanted Nova Scotians to know that they had an effective, well managed and responsive Human Rights Commission. In a cost effective manner, we wanted to engage them in a discussion of what kind of human rights commission they wanted for their province. The draft final report from our organizational review is now being considered by the provincial government.

A key part of my vision to make Nova Scotia a leader in the human rights field has been to reach out to all the elements of civil society and engage them in a dynamic dialogue on human rights. Political leaders, community groups, both internal and external stakeholders of the Nova Scotia commission, leaders of the faith communities, business, the general public and youth have all been included as participants and supporters of our outreach activities. I want to ensure that the Nova Scotia commission maintains a high visibility in its work. These outreach activities are in keeping with the principles of the Human Rights Act as they seek to build peace, understanding and respect for all Nova Scotians.

One example of this outreach was the Nova Scotia Human Rights Commission's "Day of Reflection on the Spirit of Community," which was proclaimed by the province's Lieutenant Governor at an interfaith breakfast attended by a broad cross-section of faith leaders held in Halifax on November 9, 2001. Christian, Jewish, Muslim, Buddhist and Hindu leaders contributed their reflections on what the spirit of community embodies from their perspectives. It was a moving event that

ont été appelés à rendre beaucoup plus de comptes que par le passé. Tout cela était nécessaire pour donner un coup d'élan à l'évolution de la commission provinciale et pour garantir l'amélioration de la prestation des services au grand public.

À compter de juillet 2000, j'ai entamé l'élément essentiel de mon programme de changement, à savoir un examen organisationnel en deux étapes de la commission afin d'examiner les questions liées au mandat ainsi que les rôles, obligations et structures de l'organisation. Je pensais que la commission de la Nouvelle-Écosse devait prendre les devants en amorçant cet examen, au lieu d'attendre les résultats d'une étude plus générale portant sur les organismes, conseils et commissions, que nous avait promis le gouvernement provincial.

En décembre 2000, le gouvernement provincial nous a demandé de prévoir, dans le cadre de notre examen organisationnel de la commission de la Nouvelle-Écosse, la création d'un poste d'ombudsman et de créer des synergies avec d'autres organismes chargés de mandats semblables dans le domaine des droits des citoyens. À la demande de la province, j'ai également été nommée à un deuxième poste d'ombudsman, à titre provisoire, pour surveiller l'examen. Croyez-moi, ce n'était pas une mince affaire.

Nous avons entrepris cet examen dans le but de remettre la commission de la Nouvelle-Écosse à l'avant-garde de la promotion et de la protection des droits de la personne, où elle se trouvait en 1969 au moment de sa création. La transparence, le respect et l'équité étaient au cœur de nos relations avec le public. Nous voulions que les Néo-Écossais sachent qu'ils pouvaient compter sur une commission des droits de la personne efficace, bien gérée et à l'écoute de leurs besoins. D'une manière rentable, nous souhaitions les faire participer à une discussion sur le genre de commission de droits de la personne qu'ils souhaitaient pour leur province. Le gouvernement provincial étudie actuellement l'ébauche de rapport final sur l'examen de notre organisme.

Un élément clé de mon programme pour faire de la Nouvelle-Écosse un chef de file dans le domaine des droits de la personne consiste à faire appel à tous les éléments de la société civile et à les amener à participer à un dialogue dynamique sur les droits de la personne. Les dirigeants politiques, les groupes communautaires, les intervenants internes et externes à la commission de la Nouvelle-Écosse, les dirigeants des diverses confessions religieuses, les gens d'affaires, le grand public et les jeunes ont tous été inclus comme participants et partisans de nos activités. Je veux m'assurer que les activités de la Commission de la Nouvelle-Écosse soient bien visibles. Les activités sont en conformité des principes de la Loi sur les droits de la personne puisqu'elles visent à bâtir la paix, la compréhension et le respect pour tous les Néo-Écossais.

On pourrait en donner comme exemple la «Journée de réflexion sur l'esprit communautaire» organisée par la commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse, journée qui a été inaugurée par le lieutenant-gouverneur de la province à l'occasion d'un petit-déjeuner interreligieux qui a eu lieu à Halifax le 9 novembre 2001 et auquel participaient un grand nombre de dirigeants de diverses confessions religieuses. Des dirigeants chrétiens, juifs, musulmans, bouddhistes et hindous ont fait part de

deeply touched all those who attended. The day of reflection was also endorsed by all parties in provincial legislation when the provincial government introduced a resolution to recognize the observance.

Outreach to the general public has continued at annual fora on specific themes. This past January, our forum "What is the Future for Human Rights in Nova Scotia?" brought together senators, representatives of business, the media, women, Aboriginals, other visible minority communities and youth for a day-long discussion of new developments and challenges in this ever-changing field. The audience for the event exceeded 100 people — on a day when a snowstorm hit Halifax.

Madam Chair, I know that you can relate details of this event to your colleagues. We were honoured that you were able to join us on that day.

The business community has sponsored recent workshops that have explored the business case for promoting diversity within the workforce. We were fortunate to be able to bring noted Canadian diversity consultant Trevor Wilson to Halifax on two occasions this year to explore this issue with a business audience. With the support of our partners in the business community, we were able to accomplish this at almost no cost to the Nova Scotia commission.

Our observances of International Human Rights Day and the International Day for the Elimination of Racial Discrimination are coordinated under the lead of the Partners Against Racism committee, which has volunteer members from business, and the Nova Scotia commission and community groups that contribute time and resources to its work. Special conferences on poverty and youth and racism have been sponsored by the Nova Scotia commission and the Community Advocates for Rights with Responsibilities, CARR. For its work, CARR was nominated for a 2001 award of excellence by the Canadian Race Relations Foundation. Our coordinator of Race Relations and Affirmative Action, Viki Samuels, who is a member of CARR, travelled to Vancouver to represent CARR at the foundation's conference.

One area of civil society that I know has not always been well served by the Nova Scotia commission is the province's Aboriginal communities. That failing has become a focus of our outreach as we try to engage all of civil society in a dialogue on human rights. To help inform the work of the Nova Scotia commission as it relates to Aboriginals, we recently invited representatives from those communities to sit as members of an Aboriginal advisory committee. The committee will help to guide the Nova Scotia commission as it examines its practices to ensure that it is sensitive to the needs of the Aboriginal community and develops the knowledge and sensitivity of its staff and

leurs réflexions sur l'esprit communautaire. C'était très émouvant pour tous les participants. Cette journée de réflexion a été également appuyée par tous les partis représentés à l'assemblée législative provinciale quand le gouvernement provincial a présenté une résolution pour rendre officielle l'observation de cette journée.

Les activités de diffusion auprès du grand public se sont poursuivies dans le cadre de rencontres annuelles portant sur des thèmes particuliers. En janvier dernier, notre réunion intitulée «Quel est l'avenir des droits de la personne en Nouvelle-Écosse?» a rassemblé des sénateurs, des représentants des milieux d'affaires, des journalistes, des femmes, des Autochtones, des représentants d'autres minorités visibles et des jeunes qui ont participé à une discussion d'une journée sur les derniers progrès et les défis dans ce domaine en constante évolution. Plus de 100 personnes y ont participé, même s'il y avait ce jour-là une tempête de neige à Halifax.

Madame la présidente, je sais que vous pouvez faire part des détails de cet événement à vos collègues. Nous étions honorés que vous ayez pu vous joindre à nous ce jour-là.

La communauté des affaires a parrainé de récents ateliers qui ont permis d'explorer les avantages commerciaux de la promotion de la diversité au sein de la population active. Nous avons eu la bonne fortune de pouvoir compter sur l'imminent expert canadien en diversité Trevor Wilson, qui est venu à Halifax deux fois cette année pour discuter de cette question avec un auditoire de gens d'affaires. Avec l'appui de nos partenaires de la communauté des affaires, nous avons été en mesure d'accomplir tout cela à un coût quasiment nul pour la commission de Nouvelle-Écosse.

Notre observation de la Journée internationale des droits de l'homme et de la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale est coordonnée sous l'égide du comité des partenaires contre le racisme, qui compte des bénévoles du monde des affaires, avec l'appui de la commission de Nouvelle-Écosse et des groupes communautaires qui y consacrent du temps et des ressources. Des conférences spéciales sur la pauvreté et la jeunesse et sur le racisme ont été parrainées par la commission de Nouvelle-Écosse et par le groupe Community Advocate for Rights with Responsibilities, connu sous le sigle CARR. Pour son travail, CARR s'est vu attribuer le prix d'excellence 2001 par la Fondation canadienne des relations raciales. Notre coordonnatrice des relations raciales et de l'action positive, Viki Samuels, qui est membre de CARR, s'est rendue à Vancouver pour représenter le groupe CARR à la conférence organisée par la fondation.

Je sais qu'il y a un élément de la société civile qui n'a pas toujours été bien servi par la commission de Nouvelle-Écosse, et je veux parler des communautés autochtones de la province. Nous avons tenté de faire converger nos efforts de diffusion externe vers cet aspect pour obtenir l'engagement de l'ensemble de la société civile dans un dialogue sur les droits de la personne. Pour aider à éclairer les travaux de la commission de Nouvelle-Écosse en ce qui a trait aux Autochtones, nous avons récemment invité des représentants de ces communautés à siéger au comité consultatif autochtone. Ce comité aidera à guider la commission de Nouvelle-Écosse qui se livre à un examen de ses pratiques pour

commissioners. It can also help to build a better level of trust in our work with the Aboriginal community.

I am encouraged by the Nova Scotia commission's network of many volunteers and partners involved in the planning of our outreach activities. It demonstrates to me that my vision for Nova Scotia is shared by many others.

As part of laying the groundwork for my vision, I have also given thought to the role of international human rights in the work of the Nova Scotia commission and sought to encourage our staff to incorporate the topic into our work. In fact, our race relations and affirmative action coordinator recently travelled to Belfast, Northern Ireland to address an international conference on diversity issues.

At present, we have responsibilities as a result of international human rights conventions entered into by the Canadian government and I would like to ask Mr. Dewar to talk more about them.

Mr. Dewar: There are four areas where the Nova Scotia commission currently holds responsibility in the area of international human rights. I would like to briefly outline them for you.

The first is education. Under the terms of the Nova Scotia Human Rights Act, the Nova Scotia commission holds two core responsibilities. The first is to enforce the prohibitive grounds of the act by investigating and settling complaints of discrimination. The second, and perhaps more critical, is to educate the public about human rights. This is an attempt to be proactive and to prevent practices and behaviours that can lead to discrimination.

In fulfilling its education mandate, the Nova Scotia commission is always encouraged to incorporate information about international human rights conventions. Materials produced by the various UN agencies such as UNICEF, the World Health Organization and others provide a good basis for factoring these conventions into our education work. I will be honest and say that there is definitely room for improvement in how we utilize these materials. I know that Ms Francis shares my view that our staff and commissioners must increase their own knowledge and comfort with these conventions. That can be a challenge when so many of our educational activities focus on local Nova Scotian issues. However, the necessity to consider the global context is always there.

Another area is national administration. Nova Scotia, as all other provinces, participates in the meetings of the Continuing Committee of Officials of Human Rights, CCOHR. The Nova

s'assurer de toujours respecter les besoins des communautés autochtones et d'enrichir les connaissances et la sensibilité de son personnel et des commissaires. Cela peut aussi contribuer à renforcer la confiance envers notre organisme parmi les membres de la communauté autochtone.

Je suis encouragée par le réseau de la commission de Nouvelle-Écosse qui comprend de nombreux bénévoles et partenaires participant à la planification de nos activités de diffusion externe. J'y vois la preuve que beaucoup d'autres partagent ma vision pour la Nouvelle-Écosse.

En jetant les bases pour la réalisation de mon programme, j'ai aussi réfléchi au rôle des droits de la personne internationaux dans les activités de la commission de Nouvelle-Écosse et j'ai cherché à encourager nos employés à intégrer cette préoccupation dans leur travail. En fait, notre coordonnatrice des relations raciales et de l'action positive s'est récemment rendue à Belfast, en Irlande du Nord, pour prendre la parole à une conférence internationale sur les questions relatives à la diversité.

À l'heure actuelle, nous avons des responsabilités découlant des conventions internationales sur les droits de l'homme auxquelles est partie le gouvernement canadien et j'aimerais demander à M. Dewar de nous en dire un mot.

M. Dewar: Il y a quatre domaines dans lesquels la commission de Nouvelle-Écosse assume actuellement des responsabilités relativement aux droits de la personne internationaux. Je voudrais vous en donner un bref aperçu.

Premièrement, l'éducation. Aux termes de la Loi de Nouvelle-Écosse sur les droits de la personne, la commission de Nouvelle-Écosse assume deux responsabilités de base. La première est de faire respecter les interdictions stipulées par la loi en faisant enquête et en réglant les plaintes en matière de discrimination. Deuxièmement, domaine peut-être plus critique, l'éducation du grand public au sujet des droits de la personne. Il s'agit d'une tentative d'intervention proactive visant à prévenir les pratiques et les comportements qui peuvent déboucher sur la discrimination.

En assumant son mandat en matière d'éducation, la commission de Nouvelle-Écosse est toujours encouragée à intégrer de l'information sur les conventions internationales en matière de droits de la personne. Les documents produits par diverses agences de l'ONU comme l'UNICEF, l'Organisation mondiale de la santé et d'autres, constituent une bonne base pour intégrer ces conventions dans notre travail d'éducation. Je vous dirai franchement qu'il y a certainement matière à amélioration dans la façon dont nous utilisons cette documentation. Je sais que Mme Francis partage mon avis quand j'ai dit que notre personnel et les commissaires doivent approfondir leurs propres connaissances de ces conventions. Cela peut représenter une difficulté quand bon nombre de nos activités en matière d'éducation mettent l'accent sur des questions purement locales, propres à la Nouvelle-Écosse. Toutefois, il est toujours nécessaire de tenir compte du contexte mondial.

Il y a un autre domaine, celui de l'administration nationale. La Nouvelle-Écosse, comme toutes les autres provinces, participe aux travaux du Comité permanent de hauts fonctionnaires chargés des

Scotia commission, while not a member of the CCOHR per se, has always played a role in advising the provincial government on issues being considered by the committee. It has also been the practice that the Nova Scotia commission has attended the meetings of the CCOHR with the provincial representative in an observer capacity. This has ensured maximum input from our commission into the discussions at the national level.

With respect to reporting requirements, the Nova Scotia Commission assists with the preparation of Nova Scotia's submissions for national reports to the UN, such as those required under the Convention for the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. This is part of our role as a provider of policy advice and helps to ensure that the provincial government maintains compliance under international human rights conventions.

In the fourth area, review of new conventions and amendments to existing conventions, we have been and will continue to be involved through the participation of legal counsel and senior staff in the discussions at the provincial level on the optional protocol for the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and other new and emerging issues involving international human rights.

Again, our role as a provider of policy advice makes us a valuable resource for the provincial government and enables us to have a positive influence on public policy in these areas.

I would now like to ask Ms Francis to offer some reflections on the matter of international human rights.

Ms Francis: One of the challenges of being a credible influence in the area of human rights is the sheer volume of material from the United Nations. It is often difficult to balance the need to review this material with the day-to-day pressures of administering the Human Rights Act. In an environment where resources are necessarily tight, the pressure is magnified. I believe that the Nova Scotia commission currently meets its obligations with respect to international human rights conventions. However, we are always searching for ways to work better and smarter, which brings me to the purpose of your committee's invitation to us. We believe that the central question you are posing to us is this: How does the system of administering human rights work at present, and what role can the Parliament of Canada and its members play in facilitating that work?

In the current climate, both here in Canada and around the world, human rights and those public and independent institutions charged with protecting them have never been more important. We have all watched the debates in the media, in our homes and even here in Parliament about the way to balance individual

droits de la personne. La commission de Nouvelle-Écosse, quoi qu'elle ne soit pas membre en titre de ce comité, a toujours joué un rôle en consultant le gouvernement provincial sur les questions que le comité étudie. Par ailleurs, la pratique a toujours voulu que la commission de Nouvelle-Écosse assiste aux réunions du comité aux côtés du représentant provincial, à titre d'observateur. Cela a permis à notre commission d'avoir son mot à dire dans les discussions au niveau national.

Pour ce qui est des exigences de rapport, la commission de Nouvelle-Écosse aide à la préparation des mémoires de la Nouvelle-Écosse en vue de la rédaction des rapports nationaux destinés à l'ONU, notamment ceux qui sont exigés au titre de la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Cela fait partie de notre rôle à titre de conseiller politique et contribue à garantir que le gouvernement provincial respecte en tout temps ses obligations aux termes des conventions internationales sur les droits de l'homme.

Le quatrième domaine est l'examen des nouvelles conventions et des modifications apportées aux conventions existantes. Nous avons toujours participé et nous continuons de participer, par l'entremise de notre conseiller juridique et de hauts fonctionnaires, aux discussions au niveau provincial sur le protocole optionnel annexé à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et d'autres questions nouvelles et émergentes mettant en cause les droits de la personne sur la scène internationale.

Je répète que notre rôle de conseiller en matière de politique fait de nous une ressource précieuse pour le gouvernement provincial et nous permet d'exercer une influence positive sur la politique officielle dans ces domaines.

Je voudrais maintenant demander à Mme Francis de nous faire part de ses réflexions sur la question des droits de la personne sur la scène internationale.

Mme Francis: L'un des défis qui se pose à quiconque veut exercer une influence crédible dans le domaine des droits de la personne, c'est le volume énorme de documentation émanant des Nations Unies. C'est souvent difficile de trouver un juste milieu entre la nécessité de passer en revue toute cette documentation et les pressions quotidiennes qui s'exercent quand il faut administrer la loi sur les droits de la personne. Dans un environnement où les ressources sont nécessairement limitées, les pressions s'amplifient. Je crois que la commission de Nouvelle-Écosse respecte actuellement ses obligations aux termes des conventions internationales en matière de droits de la personne. Toutefois, nous cherchons toujours de nouvelles façons de travailler mieux et plus intelligemment, ce qui m'amène à l'objet de l'invitation de votre comité. Nous croyons que la question centrale que vous nous posez est celle-ci: comment le système d'administration des droits de la personne fonctionne-t-il à l'heure actuelle, et quel rôle peuvent jouer le Parlement du Canada et ses membres pour faciliter ce travail?

Dans le climat actuel, au Canada et partout dans le monde, les droits de la personne et les institutions publiques et indépendantes chargées de les protéger n'ont jamais eu une plus grande importance. Nous avons tous suivi les débats dans les médias, dans nos foyers et même ici, au Parlement, sur l'équilibre à

freedoms with the need for enhanced security for the state. Whatever your point of view on that debate, clearly, commissions across the country are critical players in protecting the public interest.

What role does Parliament and its members have to play in advancing this debate and ensuring that international human rights are respected? As it stands now, and as a result of our Constitution, there is no oversight power afforded to members of Parliament in negotiation or implementation of human rights conventions. That is clearly the prerogative of the executive branch. For those conventions to become effective, provincial governments must be prepared to accept their provisions as so many of the aspects of these conventions touch on areas of shared or exclusive jurisdiction of the provinces.

Parliament could design for itself more of a role when it comes to national reporting requirements on the human rights conventions. Currently, the work of preparing these national reports is coordinated through the Department of Canadian Heritage and CCOHR. This can be and is a slow and laborious process. As a result, an added layer of review by Parliament might have the effect of adding more paperwork to the system without a concomitant, positive spin-off. I would urge honourable senators to consider that fact carefully in your deliberations.

One area where Parliament could have an expanded and positive role with international human rights is education. As was pointed out earlier, one of the most important aspects of the work of the Nova Scotia Commission is public education. It is also the area that operates with the fewest resources. Parliament could assist us in that work by making education and research on international human rights a priority and by contributing to the development of resources and expertise which local jurisdictions could draw upon to enhance their own research and public education activities.

In particular, more work is needed to build an understanding about the way in which international and domestic human rights intersect. Perhaps the creation of a centre of excellence that would help specialize in policy research with respect to these issues could be a consideration. Just as I hold the vision for Nova Scotia as a leader in the field of human rights, perhaps honourable senators can adopt a vision of Canada as a leading force in research and development of knowledge about international human rights and their domestic applications.

There are many potential partners: provincial, territorial, and national human rights commissions, non-governmental agencies such as the International Centre for Human Rights and Democratic Development, universities and community groups. The challenge is to pool our efforts and increase their impact on public debate.

trouver entre les libertés individuelles et le besoin de renforcer la sécurité de l'État. Quel que soit votre point de vue sur ce débat, il est clair que les commissions d'un bout à l'autre du pays sont des intervenants vitaux dans la protection de l'intérêt public.

Quel rôle doivent jouer le Parlement et les parlementaires pour ce qui est de faire avancer ce débat et de faire respecter les droits de la personne sur la scène internationale? À l'heure actuelle, notre Constitution ne prévoit aucun droit de regard pour les parlementaires dans la négociation ou la mise en oeuvre des conventions relatives aux droits de la personne. C'est clairement la prérogative de l'exécutif. Pour que ces conventions soient efficaces, les gouvernements provinciaux doivent être disposés à accepter les dispositions de ces conventions, car à bien des égards, ces conventions touchent des domaines de compétences partagées ou de compétences exclusives des provinces.

Le Parlement pourrait se ménager un rôle accru sur le plan des rapports à produire en application des conventions sur les droits de la personne. À l'heure actuelle, la tâche de préparer ces rapports nationaux est coordonnée par le ministère du Patrimoine canadien et la Commission canadienne des droits de l'homme. Cela peut être et est effectivement un processus laborieux. En conséquence, si l'on ajoutait un examen supplémentaire effectué par le Parlement, cela pourrait alourdir le système et y ajouter de la paperasse sans entraîner pour autant des avantages concomitants. J'exhorte les honorables sénateurs à tenir soigneusement compte de ce fait dans vos délibérations.

Un domaine où le Parlement pourrait jouer un rôle accru et positif dans le contexte des droits de l'homme, c'est l'éducation. Comme on l'a signalé tout à l'heure, l'un des aspects les plus importants des travaux de la Commission de la Nouvelle-Écosse, c'est l'éducation du public. C'est également le domaine qui fonctionne avec le moins de ressources. Le Parlement pourrait nous aider à cet égard en faisant de l'éducation et de la recherche sur les droits de l'homme dans le monde une priorité et en contribuant au développement des ressources et de l'expertise sur lesquelles pourraient compter les administrations locales pour renforcer leurs propres activités de recherche et d'éducation en la matière.

En particulier, il faut faire davantage pour amener la population à mieux comprendre la façon dont se recoupent les droits de l'homme sur le plan international et au Canada. Peut-être y aurait-il lieu d'envisager de créer un centre d'excellence qui se spécialiserait dans la recherche sur la question. Tout comme j'épouse la vision d'une Nouvelle-Écosse qui y joue un rôle de premier plan dans le domaine des droits de la personne, peut-être les honorables sénateurs pourraient-ils adopter une vision du Canada comme chef de file dans le domaine de la R-D des connaissances sur les droits de l'homme dans le monde et leurs applications au Canada.

Il y a de nombreux partenaires potentiels: les commissions provinciales, territoriales et nationales des droits de l'homme, les organismes non gouvernementaux comme le Centre international des droits de l'homme et du développement démocratique, les universités et les groupes communautaires. Le défi est de mettre en commun nos efforts et d'accentuer leur impact sur le débat public.

Mr. Dewar: For Canada, facing pressure to embrace globalization, international human rights conventions should be playing a more prominent role in public debate. That is why the Nova Scotia commission invited Senators Andreychuk and Oliver and former Senator Ron Gitter to participate in our public forum in Halifax last January on the future of human rights. We understood that the international context was central to what the forum was asking Nova Scotians to consider. We sit before you today, encouraging you to continue your inquiry into human rights and your search for ways to play a greater role in building respect for them.

Thank you for that opportunity. We would now be happy to answer, or try to answer, any questions you may have.

Senator Beaudoin: Ms Francis, you said that the treaties are the prerogative of the executive power. However, it is true that usually treaties are signed by the federal authority. We have had an agreement with France since 1965 for Quebec and the other provinces that wish to sign treaties within the accord. That is not a significant problem.

However, the implementation of the treaty is not the prerogative of the executive power. In 1937, the judicial committee said very clearly that provincial matters are to be legislated by the provinces. If a matter is federal, it is up to the Parliament of Canada to legislate, to give effect. I am always surprised that people seem to take it for granted that because the treaty is signed by a minister of the crown in the federal cabinet, implementation should follow. It is not true. We must follow the division of powers provisions. Human rights are not entirely federal and not entirely provincial. They are both.

How do you consider this, from your point of view, in your own province?

Ms Francis: I fully understand that there are those divisions of power. I know that it would not be up to the executive branch to do the implementation because of the federal-provincial-territorial agreements we have in the agreements. However, we caution that we do not add another layer of a tremendous amount of paperwork, should there be something put in place, though I am not sure what that something would be.

What I consider a critical role for parliamentarians is strengthening education and knowledge for the public. For example, there has not been a first ministers conference on human rights since the 1980s. You must ask yourself why is there no conference for first ministers in this country. That is one way to have the issue in the public domain.

It is the responsibility of all levels of government, by having human rights issues in public in the public domain, to answer those questions. The public will be more educated when they hear

M. Dewar: Le Canada est soumis à de fortes pressions face à la mondialisation, et les conventions internationales sur les droits de l'homme doivent jouer un rôle plus important dans le débat public. C'est pourquoi la Commission de la Nouvelle-Écosse a invité les sénateurs Andreychuk et Oliver et l'ancien sénateur Ron Gitter à participer à notre débat public à Halifax en janvier dernier sur l'avenir des droits de l'homme. Nous avons compris que le contexte international était essentiel dans la réflexion à laquelle on invitait à ce moment-là les citoyens de Nouvelle-Écosse à se livrer. Nous comparaisons aujourd'hui devant vous et nous vous encourageons à poursuivre votre travail de recherche sur les droits de l'homme et à continuer de chercher des moyens de jouer un plus grand rôle pour ce qui est de les faire respecter.

Je vous remercie de nous donner cette occasion. Nous nous ferons maintenant un plaisir de répondre à vos questions ou d'essayer d'y répondre.

Le sénateur Beaudoin: Madame Francis, vous avez dit que les traités sont la prérogative de l'exécutif. Il est toutefois vrai qu'habituellement, les traités sont signés par l'autorité fédérale. Nous avons conclu une entente avec la France qui, depuis 1965, permet au Québec et aux autres provinces qui le souhaitent de signer des traités dans le cadre de cet accord. Ce n'est pas un problème insurmontable.

La mise en oeuvre des traités n'est toutefois pas la prérogative du pouvoir exécutif. En 1937, le comité judiciaire a dit très clairement que c'est aux provinces qu'il incombe de légiférer sur les questions qui relèvent de leur compétence. Quant au Parlement du Canada, il lui appartient de légiférer la mise en oeuvre quand il s'agit d'une question d'ordre fédéral. Je suis toujours surpris de constater qu'on semble tenir pour acquis que, parce qu'un traité a été signé par un ministre du gouvernement fédéral, sa mise en oeuvre relève nécessairement de la compétence fédérale. Ce n'est pas le cas. Il nous faut respecter les dispositions concernant le partage des pouvoirs. Les droits de la personne ne sont pas de la compétence exclusive ni du gouvernement fédéral ni des gouvernements provinciaux, mais bien des deux.

Comment réagissez-vous à ce que je viens de dire pour ce qui est de votre province?

Mme Francis: Je sais très bien qu'il y a ce partage des pouvoirs. Je sais que ce n'est pas au pouvoir exécutif de faire la mise en oeuvre à cause justement des ententes fédérales-provinciales-territoriales que comportent les accords. Nous voulons toutefois éviter que l'appareil bureaucratique ne soit considérablement alourdi par l'institution d'un mécanisme d'examen quel qu'il le soit.

À mon avis, les parlementaires ont un rôle essentiel à jouer pour ce qui est de l'éducation et de l'information du public. Ainsi, la dernière conférence des premiers ministres sur les droits de la personne remonte aux années 80. Vous devez vous demander pourquoi il n'y en a pas eu depuis. Ce serait une façon de sensibiliser le public à cette question.

Il incombe à tous les paliers de gouvernement de faire en sorte que les questions relatives aux droits de la personne fassent l'objet d'un débat public et de veiller à répondre à ces questions. La

about what these treaties and conventions mean. It is not good enough to just sign conventions and leave them sit and every two or so years report on them. By the time you get through the entire process of the paper reporting, many things have changed and the landscape has changed. For example, we must review one of the recent conventions about our reporting. There are certain things that we do not do any more and so must be crossed out now because of the delay, the length of time. I feel that we must have public fora and that there must be a first ministers conference regularly and more frequently. It must be yearly, just as there are other first ministers conferences on social, education and health issues. Why not have them regularly on human rights issues as well?

Senator Beaudoin: Each year, in August, the premiers of the provinces meet. Only rarely do they speak about legislation on education because it is a provincial matter. They do not discuss it often or in depth. They ask for increases in funding for education, of course, and I agree with that. However, they do not discuss legislation for education.

It concerns me that provincial legislators would like to have more powers. However, they do not legislate to implement treaties in their own field, such as education. They definitely have one power that has been given to them.

In 1937 the Privy Council was clear in its designation of provincial matters such that the premiers may legislate and they must legislate, but they do not do it. That is the case in many provinces. I do not know what you do about that in your province.

Ms Francis: I would submit that in our province, we honour the conventions as much as we can within our current legislation. The one thing that has not happened in our province, to my knowledge, is a ministers conference on human rights. There is a provincial ministers educational meeting. The provincial ministers responsible for human rights could also meet. I do not think we have ever taken the lead on that in Canada, but I would like to that to happen. That is another part of my vision.

Our reporting, in terms of the conventions, since my tenure with the commission has honoured the international conventions that we have signed.

Senator Beaudoin: Are you interested in taking that further?

Ms Francis: I have such big dreams and visions that I am always interested in taking it further.

population sera mieux informée quand elle entendra parler de ce que prévoient les traités et les conventions sur ce sujet. Il ne suffit pas de signer des conventions et de se contenter ensuite d'en faire rapport tous les deux ans environ. Le processus de rédaction des rapports est tellement long que la situation qu'ils décrivent ne correspond plus à la réalité. Ainsi, nous devons faire rapport d'une des conventions que nous avons ratifiées dernièrement et il y a certaines choses que nous ne faisons plus et que nous devons rayer du rapport à cause du temps qu'il a fallu pour produire le rapport. La question des droits de la personne doit être abordée à des tribunes publiques et figurer plus souvent et régulièrement à l'ordre du jour des conférences des premiers ministres. Elle devrait y figurer annuellement, tout comme les questions d'éducation, de santé et de services sociaux. Pourquoi ne pas aussi inclure régulièrement les questions relatives aux droits de la personne à l'ordre du jour de ces conférences?

Le sénateur Beaudoin: Chaque année, en août, les premiers ministres des provinces se rencontrent. Ils ne discutent que rarement de mesures législatives concernant l'éducation car il s'agit là d'une question de compétence provinciale. Ils n'en discutent pas souvent et ils n'en font pas non plus un examen approfondi. Ils demandent naturellement un accroissement des fonds consacrés à l'éducation, et je trouve qu'ils font bien. Ils ne discutent pas cependant de mesures législatives concernant l'éducation.

Cela m'inquiète que les assemblées législatives des provinces souhaitent qu'on leur donne plus de pouvoirs, car elles omettent déjà de légiférer pour assurer la mise en oeuvre de traités qui relèvent de leur compétence, notamment en ce qui a trait à l'éducation. Or, elles ont certainement compétence à cet égard.

Le Conseil privé a bien précisé en 1937 les questions de compétence provinciale sur lesquelles les premiers ministres des provinces peuvent et doivent légiférer, et nous savons qu'ils ne le font pas. C'est le cas dans bien des provinces. Je ne sais pas ce qu'il en est de votre province.

Mme Francis: Je dirais que dans notre province, nous appliquons les conventions autant que faire se peut dans le cadre de notre législation. Ce qui n'a encore jamais eu lieu dans notre province, à ma connaissance, c'est une conférence ministérielle sur les droits de la personne. Les ministres provinciaux responsables des droits de la personne pourraient se réunir comme le font les ministres provinciaux chargés de l'éducation. Je ne pense pas que nous ayons jamais pris l'initiative de faire cela au Canada, mais je voudrais qu'on le fasse. Cela aussi fait partie de ma vision.

Les rapports sur la mise en oeuvre des conventions que nous avons produits depuis mon entrée en fonction à la commission indiquent que nous nous conformons aux conventions internationales que nous avons signées.

Le sénateur Beaudoin: Seriez-vous prête à aller plus loin encore?

Mme Francis: J'ai des rêves et une vision d'une envergure telle que je suis toujours prête à aller plus loin.

Senator Beaudoin: The Canadian Charter of Rights and Freedoms is a beautiful document. That could be the end of it, but it is not. The provincial human rights charters are doing something that we do not do in the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

In any case, you answered my question. You are quite interested in occupying the field in practice.

Senator Cochrane: Thank you for your presentation. It was certainly in depth, and I must tell you that we in the Senate have heard much about human rights and the human race issues of Nova Scotia from our colleague, Senator Oliver. He has educated us in depth.

Let me begin by asking you about your funding. You are not, of course, happy with the funding. We always want more. How is the funding allocated within each province? Does the minister of each department allocate funding? Does the minister have guidelines set out, whereby specific funds should be allocated for human rights? Do you know how that is done?

Ms Francis: I do not believe there are any guidelines established particularly for human rights commissions in terms of how the funds should be allocated. I am speaking about Nova Scotia where we have a vote on the allocation of funding. We vote and money is allocated accordingly, probably by the size of the agency, et cetera.

Our budget has not been touched for about one year, so we have been left at the current level of funding, which is \$1.6 million. We have a staff of 21 with three offices in Halifax, Digby and New Glasgow as well as one-half office in Sydney. That is down from what it was before I came to the commission. I cannot speak to you about the funding before that time, but to date, I have been able to hold it at \$1.6 million.

Senator Cochrane: Do you believe that the funding is sufficient, within Nova Scotia, to do the job that you would like to have done?

Ms Francis: That was one of the reasons that I felt it was necessary to perform the review. I would have to determine whether I could make a case for more dollars, or if, in fact, we were spending the money wisely and doing business in the best way that we could. Of course, I would prefer to have more money. There are many things that I would like to do, but, with the amount that we have, it is my responsibility to ensure that the commission is working efficiently and that it responds to the public in a smart manner.

Senator Cochrane: I congratulate you on your vision. You used the word "change" or "renewal," which I feel is important for Nova Scotia, in particular, given the concerns we have heard about. I am pleased that you are there and having such input for renewal.

Le sénateur Beaudoin: La Charte canadienne des droits et libertés est un magnifique document. Nous aurions pu nous arrêter là, mais non. Les chartes des droits de la personne des provinces ajoutent des éléments qu'on ne retrouve pas dans la Charte canadienne des droits et libertés.

Quoiqu'il en soit, vous avez répondu à ma question. Vous ne demanderiez pas mieux que de faire avancer le dossier de façon concrète.

Le sénateur Cochrane: Merci pour votre exposé. Vous êtes certainement allé au fond des choses, et je dois vous dire que nous entendons beaucoup parler au Sénat de droits de la personne et de rapports entre les races en Nouvelle-Écosse grâce à notre collègue, le sénateur Oliver. Il nous a bien sensibilisés à ces questions.

Permettez-moi de vous interroger tout d'abord au sujet du financement auquel vous avez droit. Vous n'êtes bien sûr pas satisfaite de ce financement. On veut toujours en avoir plus. Comment les fonds sont-ils répartis dans les différentes provinces? Est-ce au ministre des divers ministères de décider de cette répartition? Existe-t-il des lignes directrices ministérielles quant à la façon dont ces fonds réservés aux droits de la personne devraient être répartis? Savez-vous comment les décisions sont prises?

Mme Francis: Je ne crois pas qu'il y ait de lignes directrices sur la répartition des fonds à l'intention précisément des commissions des droits de la personne. Je vous parle ici du cas de la Nouvelle-Écosse où les crédits sont votés. Les fonds sont répartis en conséquence, en fonction sans doute de la taille de l'organisme et d'autres facteurs.

Notre budget est demeuré inchangé depuis un an environ, si bien que notre crédit est toujours le même, soit 1,6 million de dollars. Nous avons 21 employés répartis dans trois bureaux, à Halifax, Digby et New Glasgow, ainsi que dans un bureau auxiliaire à Sydney. L'effectif était plus important avant mon entrée en fonction à la commission. Je ne peux pas vous dire quel était le budget avant mon arrivée, mais depuis que je suis là, j'ai réussi à le maintenir à 1,6 million de dollars.

Le sénateur Cochrane: Croyez-vous que ce budget est suffisant pour vous permettre de faire votre travail comme il devrait être fait en Nouvelle-Écosse?

Mme Francis: C'est là une des raisons qui m'a incitée à entreprendre l'examen dont je vous ai parlé. Cet examen devait me permettre de déterminer s'il y avait vraiment lieu d'augmenter notre budget, si nous faisons une utilisation judicieuse des crédits existants pour exercer notre activité de la façon la plus efficace possible. Naturellement, je préférerais avoir plus d'argent. Il y a bien des choses que j'aimerais faire, mais dans les limites de mon budget actuel, je dois veiller à ce que la commission exerce son activité de façon efficace et qu'elle réponde de façon intelligente aux besoins du public.

Le sénateur Cochrane: Je vous félicite pour votre vision. Vous avez parlé de changement ou de renouvellement, et j'estime que c'est là une orientation importante pour la Nouvelle-Écosse étant donné les préoccupations dont nous avons entendu parler. Je suis heureuse que vous mettiez à ce point l'accent sur le renouvellement.

Would you highlight some of the commission's key education initiatives? What groups, in particular, have you targeted? Which programs are most effective? What feedback have you received from these programs?

Ms Francis: The act sets out a special provision whereby we must have a race relations education coordinator. The coordinator's role is to perform that outreach, to which I made an earlier reference. Education targets every sector. You cannot target one sector only and expect to have positive change in the community.

My priority, when I came on as Executive Director, was to ensure that we targeted the business community and the education system itself. It was important to go into the schools to educate the young people, at a very early age, and to educate the educators as well.

For the business community, we were able to bring in a consultant to talk about diversity issues and to partner with the business community in such a way that there was no cost to the commission. We seek innovative ways to bring these materials to the public when we do not have the dollars to do it ourselves.

It is also important to hold many public fora. The commission held its second public forum in January, which I mentioned earlier. The feedback from that has been positive because the public wants to hear what the commission is doing. We are always successful in having well over 100 people at these fora. We have plans for more public fora in 2002.

We will be doing our strategic planning session in a couple of weeks. We are doing that because we feel strongly about building up the education arm of the commission, rather than having people perceive the commission with fear. We want to strengthen the investigative arm and we want to strengthen the education part. We find that the programs we use, where we have our own training modules, are positive. We get high marks in the feedback from our education. We can do our education with male employees and union people. It covers the whole nine yards. We are very proud of that. The more my staff does education, the more requests we get for more education. There is more to be done. I do not want to paint a rosy picture of Nova Scotia because it is not the case. However, I am trying to get people not to be afraid to dialogue about human rights. We are getting there.

Senator Wilson: I was thinking about CASHRA, which has no role in the continuing committee. Do you think it would be useful to have that role? You are observers. Is that only for Nova Scotia?

Pourriez-vous nous décrire certaines de vos principales activités en matière d'éducation? Quels groupes avez-vous ciblés en particulier? Lesquels de vos programmes sont les plus efficaces? Que vous a-t-on dit au sujet du succès de ces programmes?

Mme Francis: La loi comprend une disposition qui nous oblige expressément à embaucher un coordonnateur de l'éducation en matière de relations interraciales. C'est au coordonnateur qu'il appartient d'accomplir cette fonction d'éducation dont j'ai parlé tout à l'heure. Les efforts à ce chapitre doivent embrasser tous les secteurs de la société. S'ils ne visent qu'un secteur, on ne peut pas s'attendre à des effets bénéfiques à l'échelle de la société tout entière.

Mon objectif premier, quand je suis entrée en fonction comme directrice générale, était de veiller à cibler le milieu des affaires et le milieu scolaire. Il était important à mon avis d'aller dans les écoles afin de sensibiliser les jeunes à cette question dès les premières années de leur scolarisation et à y sensibiliser aussi les enseignants.

Pour ce qui est du milieu des affaires, nous avons fait appel à un expert-conseil qui s'entretient avec les représentants du milieu en partenariat avec eux, si bien qu'il n'en coûte rien à la commission. Nous avons ainsi recours à des moyens novateurs de sensibiliser la population quand notre budget ne nous permet pas de le faire nous-mêmes.

Il est aussi important de tenir beaucoup d'assemblées publiques sur le sujet. La commission a tenu sa deuxième assemblée publique en janvier, comme je vous l'ai dit tout à l'heure. La réaction a été favorable, car le public veut savoir ce que fait la commission. Nous réussissons toujours à attirer bien au-delà de 100 personnes à ces assemblées. Nous prévoyons en tenir d'autres en 2002.

Nous allons tenir une séance de planification stratégique dans deux semaines. C'est que nous sommes déterminés à renforcer notre volet éducation afin de dissiper les craintes que suscite la commission. Nous voulons renforcer le volet enquête de même que le volet éducation. Nous constatons que nos programmes, quand ils font appel à des modules de formation que nous avons conçus nous-mêmes, ont des effets bénéfiques. Nos programmes d'éducation sont très bien accueillis. Nous en offrons aux employés de sexe masculin et aux représentants syndicaux. Nous avons des programmes pour tous les secteurs de la société. Nous en tirons beaucoup de fierté. Plus nos employés dispensent de ces cours, plus la demande de cours augmente. Il y a encore du chemin à faire. Je ne veux pas vous donner l'impression que tout est au beau fixe en Nouvelle-Écosse, car ce n'est pas le cas. J'essaie toutefois de faire en sorte que les gens n'aient pas peur de dialoguer sur la question des droits de la personne. Nos efforts portent fruit.

Le sénateur Wilson: Je pensais à l'ACCDDP qui n'a pas voix au chapitre au comité permanent. Pensez-vous qu'elle devrait avoir un rôle à jouer au sein du comité permanent? Vous êtes là à titre d'observateur. Est-ce uniquement le cas de la Nouvelle-Écosse?

Mr. Dewar: The involvement that we have now is as an observer for a fairly good reason, namely, maintaining the independence of the commission itself. The CCOHR works directly with ministers at the provincial, territorial and Canadian government levels. Although the Nova Scotia commission had been quite actively involved some years ago in the continuing committee, a former executive director determined that it would be inappropriate for the commission to have such an active role because of the appearance of lack of independence from the government. Although the Minister of Justice has responsibility for the Human Rights Act, there is a significant need to have the human rights commission operate independently from that government. That is why, at this point, it is the current view of the Nova Scotia commission that its observer status with CCOHR is appropriate.

Senator Wilson: Is there any role for parliament vis-à-vis the continuing committee?

Mr. Dewar: When you ask about Parliament, are you thinking about the legislature as opposed to the executive?

Senator Wilson: I am talking about elected and appointed members.

Mr. Dewar: Yes. However, I am not able to give you a specific recommendation about how it should be actively involved. I said "yes" because it is important that the Canadian legislature be aware of the implementation with which government departments are involved in the international conventions. The understanding that Parliament would gain from a closer involvement with CCOHR is a helpful involvement from that perspective. As well, there would be an opportunity to publicize to the Canadian people what is happening through the continuing committee itself. That is a benefit that could flow from Parliament's involvement.

Senator Taylor: That was a good brief.

I want to ask about education. I come from the West. I am not one of them, but a great majority of people are concerned about Charter rights and human rights. The courts interpret them not quite the way people feel they should be interpreted. One aspect of education could be played up more when you are talking to people. Most of the education on human rights is based on dignity of the individual, which is as it should be. With the business community and the other community, could you not put more emphasis on education and the fact that human rights is good business? In other words, human rights make for a better economy all the way round. It is a case of being kind to your fellow man. That is good for business. Have you worked on that end at all?

Ms Francis: I am glad you raised that because of my reference to bringing in diversity consultant Trevor Wilson. Trevor Wilson's pitch is the bottom line, which is dollars. I selected Trevor Wilson carefully because I knew that if I were to speak to the business community, we would have to speak to it in a voice that it

M. Dewar: Ce n'est pas pour rien que nous avons le statut d'observateur, car nous pouvons ainsi maintenir l'indépendance de la commission. Le comité permanent travaille directement auprès des ministres des paliers provincial, territorial et fédéral. Même si la commission de la Nouvelle-Écosse a déjà joué un rôle très actif au sein du comité permanent il y a de cela quelques années, la personne qui occupait le poste de directeur général à l'époque avait décidé que la commission ne devrait pas jouer un rôle aussi actif parce qu'elle pourrait être perçue comme n'étant pas suffisamment indépendante par rapport au gouvernement. Bien que la Loi sur les droits de la personne relève du ministre de la Justice, il est très important que la commission exerce son activité sans aucun lien de dépendance avec le gouvernement. C'est pourquoi la Commission de la Nouvelle-Écosse est maintenant d'avis que le rôle d'observateur au comité permanent est celui qui lui convient.

Le sénateur Wilson: Le Parlement a-t-il un rôle à jouer par rapport au comité permanent?

M. Dewar: Quand vous parlez du Parlement, vous voulez parler de l'Assemblée législative par opposition à l'exécutif?

Le sénateur Wilson: Je veux parler des parlementaires élus ou nommés.

M. Dewar: Oui, le Parlement a un rôle à jouer, mais je ne saurais vous faire de recommandation précise quant à la nature de son rôle. J'ai dit «oui» parce qu'il est important que l'Assemblée législative canadienne sache quelles sont les mesures prises par les divers ministères pour mettre en oeuvre les conventions internationales. S'il s'intéressait de plus près aux travaux du comité permanent, le Parlement serait ainsi plus à même de comprendre la situation à cet égard. Il y aurait aussi un autre avantage à la participation accrue du Parlement aux travaux du comité permanent du fait que les Canadiens y seraient davantage sensibilisés.

Le sénateur Taylor: C'est là un excellent mémoire que vous nous avez présenté.

J'ai une question à vous poser au sujet de l'éducation. Je suis de l'Ouest. Je ne suis pas de ce nombre, mais bien des gens ont des inquiétudes relativement aux droits de la personne et aux droits garantis par la Charte. À leur avis, les tribunaux n'interprètent pas ces droits comme ils le devraient. Il y a un élément sur lequel vous pourriez mettre davantage l'accent dans vos programmes d'éducation. Le plus souvent, on présente les droits de la personne comme étant une question de dignité de la personne, à juste titre. Quand vous vous entretenez avec les gens d'affaires et les gens d'autres milieux, ne pourriez-vous pas insister davantage sur le fait que le respect des droits de la personne, c'est bon pour les affaires? Autrement dit, le respect des droits de la personne, c'est bon pour notre économie dans son ensemble. Bien traiter son prochain, c'est bon pour les affaires. Avez-vous déjà abordé la chose dans cette optique?

Mme Francis: Je suis contente que vous en parliez à cause de ce que j'ai dit sur l'embauche de Trevor Wilson, un expert-conseil en matière de diversité. L'argument de Trevor Wilson, c'est le résultat final, c'est-à-dire l'argent. Je l'ai trié sur le volet car je savais que si je voulais m'adresser aux gens

understood. His bottom line is that it makes good business and economic sense to include the entire population in your selection of people that you want working for your company. Also, because of the global markets now, you must have a diversity of people within your employment to ensure that you are tapping into all the available good talent that is in society. He was a big success because he talked "bottom line." He also said, "If you are to do it for good business sense, then make sure you have the best skills and the best talent there and then you will have a diverse work force." That is how we have approached the business community in terms of considering the bottom line.

There is a moral aspect, too. We felt that we would not get to the business community with a moral piece and that it would be preferable to use the economic angle. We also promote the concept: If you want the economy of the province to blossom and to grow, we must be aware that we have an influence of immigration and Nova Scotia is not exempt from that. We must be prepared for that influx and draw on those talents and utilize everyone in the province as much as we can and not exclude people on the basis of characteristics, gender, et cetera.

Senator Taylor: I am glad to hear that. Earlier, I said that Alberta thought it could opt out of a portion of human rights legislation when it came to the *Vriend* case involving employment of a gay schoolteacher. Is that the same set-up in Nova Scotia? That is to say, could the legislature opt out, or is that impossible?

Mr. Dewar: That is the same in Nova Scotia since the Charter applies throughout the country. The "notwithstanding" provision in the Charter could apply in the same way in Nova Scotia as it has in other provinces, yes.

Senator Taylor: I understood the Charter applied across the country. The provinces' charters cannot be weaker than the Charter, but I thought they could be tougher.

Mr. Dewar: What do you mean by "tougher?"

Senator Taylor: By that I mean not allow opting out even though the national Charter does.

Mr. Dewar: I do not think they have an opportunity to override that section.

Senator Taylor: Therefore, we could get a similar case. Nova Scotia is not Alberta, but we could have a similar situation.

Mr. Dewar: That would not happen.

Senator Taylor: There is a possibility, though.

Mr. Dewar: Yes.

Senator Taylor: Have you tangled at all with the fishing rights of Aboriginals and human rights — that is, the right to make a living? It runs counter to the non-aboriginal majority.

d'affaires, je devrais parler un langage qu'ils comprendraient. L'argument de M. Wilson est qu'il est logique du point de vue commercial et économique de choisir parmi toute la population les employés de votre entreprise. Également, à cause de la mondialisation des échanges commerciaux, les entreprises doivent avoir un effectif diversifié afin de profiter de tout le talent disponible dans la société. Ses propos ont été bien reçus parce qu'il parlait de résultat. Il a également dit que si ces mesures étaient prises conformément à la logique commerciale, il fallait s'assurer de trouver les personnes les plus talentueuses et les plus compétentes et que l'effectif serait diversifié. Pour traiter avec le gens d'affaires, nous avons choisi l'approche du résultat.

Il y a également un aspect moral. Nous avons pensé que nous ne rejoindrions pas les gens d'affaires avec un argument moral et qu'il vaudrait mieux exploiter la perspective économique. Nous faisons également valoir que si nous voulons que l'économie de la province croisse et prospère, nous devons savoir que nous pouvons influencer sur l'immigration. Cela s'applique également à la Nouvelle-Écosse. Nous devons nous préparer à l'arrivée des immigrants, profiter de leurs talents et utiliser toutes les ressources que nous avons dans la province autant que possible au lieu d'exclure les gens en fonction de caractéristiques comme le sexe, et cetera.

Le sénateur Taylor: Je suis bien heureux de vous l'entendre dire. Un peu plus tôt, j'ai déclaré que l'Alberta croyait pouvoir se retirer de l'application d'une partie de la Loi sur les droits de la personne, lorsqu'il y a eu l'affaire *Vriend*, qui portait sur l'emploi d'un enseignant gai. En est-il de même en Nouvelle-Écosse? Autrement dit, l'assemblée législative pourrait-elle décider de se retirer de l'application de telles mesures ou est-ce impossible?

M. Dewar: La situation est la même en Nouvelle-Écosse, puisque la Charte s'applique partout au pays. La disposition d'exemption de la Charte pourrait s'appliquer de la même façon en Nouvelle-Écosse que dans les autres provinces.

Le sénateur Taylor: Je sais que la Charte s'applique partout au pays. Les chartes des provinces ne peuvent pas être moins rigoureuses que celle du pays, mais elles pourraient l'être davantage.

M. Dewar: Qu'entendez-vous par «rigoureuses»?

Le sénateur Taylor: Je veux dire qu'elles pourraient, elles, contrairement à la Charte du pays, ne pas inclure de disposition d'exemption dans leur charte.

M. Dewar: Je ne crois pas qu'il soit possible de passer outre à cette disposition.

Le sénateur Taylor: Nous pourrions donc nous retrouver dans un cas semblable. La Nouvelle-Écosse n'est pas l'Alberta, mais cela pourrait se produire.

M. Dewar: Cela ne se produirait pas.

Le sénateur Taylor: La possibilité existe, cependant.

M. Dewar: Oui.

Le sénateur Taylor: Avez-vous travaillé dans le dossier des droits de pêche des Autochtones, comparativement aux droits de la personne, c'est-à-dire le droit de gagner sa vie? Il y a incompatibilité avec les droits de la majorité non autochtone.

Mr. Dewar: Our experience with Aboriginal issues is that they rarely come to our commission, in part because Aboriginal issues are more often federal government issues than provincial issues. On the fishing aspect, that is why the lobster fishers are not coming to us on the lobster fishing rights issues. Even on other issues that do fall within the jurisdiction of the Nova Scotia commission, we have fewer complaints from Aboriginal people than we would expect to have. We are addressing that issue.

Senator Finestone: I appreciated your presentation. You have quite an impressive CV. You are a great role model.

In the beginning, you presented a good business case. That is what we need in human rights, namely, a good business case. I was pleased to hear you in that regard.

On education, everyone has indicated that education budgets sometimes get short shrift because of the demand and the tremendous number and case load there is in individual cases.

Has there been any concerted effort to have all provinces work with the Canadian government and the Canadian Human Rights Commission to promote a national message to all Canadians about human rights? Do you not think that would be a good idea?

Ms Francis: I think it is an excellent idea. My first year with the commission was 1999. I came in just as a national initiative was being undertaken to have some communication tool to deal with human rights.

That was in 1999. I was fresh and new at the time. I am trying to go back in my memory. I do remember that there was a move afoot that was successful in coming up with a large poster of some sort to be posted in various provinces, with the same logo. That would be an education tool in terms of human rights.

I believe you are thinking in terms of a federal-provincial-territorial, FTP, type of national project.

Senator Finestone: Exactly.

Ms Francis: I have done things like that with other FPT for a where one province would take the lead. It was successful. It was well staged. Everyone came out with the same statements at the same time. That is an excellent idea.

That would have to be coordinated through CASHRA. As you heard mentioned earlier, CASHRA is a loosely knit organisation. People might not agree, but that is how I see it. There is a rotating chair every year depending on the location of the conference that year. I am not sure that is the most effective way to provide an organisation with some sort of clout, even nationally.

That is a wonderful solution. There is more strength with unity, as opposed to doing separate things.

M. Dewar: Les questions relatives aux Autochtones sont rarement présentées à notre commission puisqu'il s'agit dans la plupart des cas de questions qui relèvent du gouvernement fédéral plutôt que des provinces. Dans le domaine de la pêche, c'est pour cette raison que les pêcheurs de homards ne nous consultent pas sur les questions de droits de pêche au homard. Il en va de même pour d'autres questions qui relèvent pourtant de la compétence de la Commission de la Nouvelle-Écosse. Nous recevons moins de plaintes d'Autochtones que nous ne l'avions prévu. Nous examinons cette question.

Le sénateur Finestone: Merci de votre témoignage. Vous avez un curriculum vitae très impressionnant. Vous êtes un excellent modèle.

Pour commencer, vous avez fait valoir de bons arguments. C'est de cela que nous avons besoin dans le domaine des droits de la personne. J'ai été très heureuse d'entendre vos propos.

Dans le domaine de l'enseignement, tous ont dit que les budgets de l'enseignement sont parfois inférieurs à ce qu'ils devraient être en raison de la demande et du nombre énorme de dossiers.

A-t-on fait un effort concerté avec toutes les provinces, le gouvernement canadien et la Commission canadienne des droits de la personne pour lancer un message à tous les Canadiens au sujet des droits de la personne? Serait-ce une bonne idée, à votre avis?

Mme Francis: C'est une excellente idée. Je suis arrivée à la commission en 1999, juste au moment où on venait de lancer une initiative nationale pour doter la commission d'outils de communication en matière de droits de la personne.

En 1999, j'étais encore toute fraîche et toute nouvelle. J'essaie de me souvenir. Je sais qu'on avait produit une grande affiche qui devait être affichée dans diverses provinces et qui portait un logo. Cela pourrait être un outil d'information en matière de droits de la personne.

Mais je crois que vous parlez plutôt d'un projet national de type fédéral, provincial et territorial, n'est-ce pas?

Le sénateur Finestone: Exactement.

Mme Francis: J'ai déjà travaillé à d'autres projets fédéraux-provinciaux et territoriaux dans lesquels une des provinces assumait le rôle de maître d'oeuvre. Ces projets étaient bien organisés et donnaient de bons résultats. Tous les participants s'entendaient sur le communiqué à diffuser. C'est une excellente idée.

Un tel projet devrait être coordonné par l'ACCCDP. Comme nous l'avons déjà dit, l'ACCCDP est une organisation assez souple. Certains ne seront peut-être pas d'accord avec moi, mais c'est mon opinion. Il y a un changement de président chaque année, selon l'endroit où la conférence est tenue pendant l'année. Je ne suis pas sûre que ce soit la façon la plus efficace de donner du poids à une organisation, même à l'échelle nationale.

C'est une solution formidable. Il vaut toujours mieux travailler de concert plutôt que séparément.

Senator Finestone: We work very hard to promote a positive attitude against any form of racism. We have the day when we remember the women who were murdered at the University of Montreal. There are many significant days throughout the year. We should have one central, coordinated approach with the bottom line of promoting equality, fairness and civil rights and the issue of what is the Canadian values system. We have such a large new population in this country that fundamental values must be promoted, whether that be concerning the landed immigrant or from those who have been here a long time and have to learn to live, with respect for difference, with each other. How could you promote such a thing in your position?

I was impressed with your business acumen. As a good business model, it would be effective for all Canadians to get the same message at the same time, and not only once a year but several times on important moments in Canada's history. We are so short on the delivery of messages that bring our values system to the fore. I would love to see you try to do something like that.

The Chairman: Perhaps there is a short response to that.

Ms Francis: I will try. Last weekend, I attended a round table when we were talking about what you mentioned. This had nothing to do with human rights, per se. It was on a different social agenda. We found it was difficult to come up with a definition of "values" and what values mean across the whole country. What might be a value to me, may not be a value to Mr. Dewar or to a new immigrant, though it does not necessarily mean that they are not, or will not be, good Canadians. It was very difficult for people to say understand which values were being discussed. Defining "values" would be one of the challenges.

Should there be a national day that deals with equality issues or respect for one another? I did it on a mini scale regarding the "Reflection on the Spirit of Community." It was only for the province of Nova Scotia.

I had my first breakfast with the interfaith group back in 1999. With the events of September 11, I saw this as an opportunity to not just focus on some of the issues that came out of September 11 against particular Canadians citizens. It had to be broader than just one group because the same was happening to African Nova Scotians, Aborigines, women and others. We decided to reflect on the meaning of the spirit of community. That was our attempt to let people know that the issue broader than just September 11. It is with us all of the time.

When I mentioned this to some people across Canada, they said that this should be spread wider. Obviously, there is interest to do this. When I spoke about it in Cape Breton, the first person to raise her hand was one of the church ministers. She asked, "Do you think we can do this here?" Another participant commented that we are divided even in the area of our faith and our own

Le sénateur Finestone: Nous faisons de grands efforts pour promouvoir la lutte contre toute forme de racisme. Rappelons-nous du jour où des femmes ont été tuées à l'Université de Montréal. Il y a des jours pleins de significations durant toute l'année. Il faudrait que nous ayons une approche centralisée et coordonnée dont l'objectif serait de promouvoir l'égalité, l'équité et les droits civils, ainsi que de déterminer quel est le système de valeurs des Canadiens. Il y a tant de nouveaux arrivants au Canada, qu'il faut faire la promotion de nos valeurs fondamentales, que ce soit au sujet des immigrants reçus ou de ceux qui sont ici depuis longtemps, qui ont appris à cohabiter les uns avec les autres et à respecter leurs différences. Comment pourriez-vous promouvoir une chose pareille dans votre travail?

J'ai été impressionnée par votre sens des affaires. En tant que modèle d'entrepreneur, il serait efficace que les Canadiens reçoivent tous le même message en même temps, pas seulement une fois par année, mais à plusieurs reprises, selon les moments importants de l'histoire du Canada. Nous faisons trop peu pour faire connaître notre système de valeurs. J'aimerais beaucoup que vous essayiez de faire quelque chose dans ce sens.

La présidente: Il est peut-être possible de répondre brièvement à cela.

Mme Francis: Je vais essayer. La semaine dernière, j'ai participé à une table ronde où nous discutons de ce sujet. Cela n'avait rien à voir avec les droits de la personne en soi. Il s'agissait d'un enjeu social différent. Nous avons constaté qu'il était difficile de définir ce que sont les valeurs et ce que les valeurs signifient dans l'ensemble du pays. M. Dewar ou un nouvel immigrant peuvent ne pas être d'accord avec ce qui me semble être une valeur sans que cela signifie nécessairement qu'ils ne sont pas, ou ne seront pas, de bons Canadiens. Les gens avaient bien de la difficulté à comprendre de quelles valeurs nous discutons. Il serait donc difficile entre autres de définir ces valeurs.

Devrions-nous avoir une journée nationale sur l'égalité ou le respect d'autrui? Je l'ai déjà fait à une échelle moindre dans le cadre de la «réflexion sur l'esprit communautaire». Ce projet ne touchait que la province de la Nouvelle-Écosse.

Mon premier déjeuner avec le groupe interconfessionnel remonte à 1999. À la lumière des événements du 11 septembre, je me suis dit que ce type de rencontre pourrait être l'occasion de se pencher non seulement sur le sort fait à un groupe de Canadiens en particulier à la suite de ces événements, mais aussi sur ce que vivent d'autres groupes aussi victimisés, comme les néo-Écossais d'origine africaine, les Autochtones et les femmes. Nous avons décidé de réfléchir ensemble à ce que la solidarité sociale exige de nous. Nous voulions ainsi bien faire comprendre que le problème ne se limite pas au 11 septembre, mais qu'il nous touche dans notre vie de tous les jours.

J'en ai parlé avec diverses personnes dans les différentes régions du Canada qui m'ont dit que le modèle devrait être appliqué ailleurs. De toute évidence, il suscite l'intérêt. Quand j'en ai parlé au Cap-Breton, la première personne à lever la main a été une des ministres du culte. Elle a demandé: «Croyez-vous que nous pourrions faire cela ici?» Une personne a fait remarquer que

beliefs that we need some sort of healing in order to be able to come together to do something meaningful for the community.

I would agree with you that there should be something on a national scale to do this. There is a lot of work to get that done.

Senator Finestone: That answer depresses me. However, I understand it.

The word "values" is not a heavily laden word when you talk about how kids should play together or how people should be helpful — help the old person across the road, or for me, please give me a seat on the bus. There are all kinds of things that one can do to show respect and dignity for your fellow citizen. It does not matter whether you are Catholic, Protestant, Jewish, green, black, yellow or pink. It has to do with the common decency of living together as Canadians with respect for your neighbour. If we have to start with an esoteric discussion to define a "value," then you have lost me.

Senator Joyal: Mr. Dewar and Ms Francis, I read your brief carefully, especially the last two pages, which seem to address more strictly the objective of the work of this committee.

When you publish your yearly report, is it discussed at the Legislative Assembly of Nova Scotia in the form of a committee of the legislature that would receive your report, hear your testimony and other witnesses? In other words, is there a parliamentary investigation of your recommendations and to ensure that the budget is right and that the objectives of publication are satisfactorily met? In other words, is there provision for the legislature to act on your report in the way that parliament acts on reports that it receives from various government agencies?

Mr. Dewar: We would be delighted to have that opportunity to appear before the provincial legislature and have it discuss with us the content of the report. In practice, the report is sent to the Minister of Justice and we receive a letter acknowledging receipt.

Senator Joyal: Is there no follow-up in parliament on the substance of the report?

Mr. Dewar: That is not.

Senator Joyal: I would have asked that question of our visitors from British Columbia and New Brunswick, if I had not been delayed. I apologize, Madam Chair, for not being able to participate. That is an important element that we should find out about across Canada.

My second question is in relation to the international instruments and conventions that deal with human rights. Some witnesses told us that there are more than 400 various international instruments that, in one way or the other, have an impact on human rights. Have you ever initiated a study within the confines of your commission on the impact of a particular

nous sommes divisés même sur le plan de nos convictions religieuses et personnelles et qu'il nous faut un processus quelconque de guérison pour pouvoir nous réunir et contribuer à notre mieux-être collectif.

Je suis d'accord avec vous pour dire qu'il devrait y avoir quelque chose de semblable à l'échelle nationale. Il faudra toutefois faire beaucoup de travail pour y arriver.

Le sénateur Finestone: Je trouve la réponse déprimante, mais je la comprends.

Le mot «valeurs» n'est pas si changé que cela quand il s'agit de faire en sorte que les enfants puissent jouer ensemble ou que les gens puissent s'entraider — aider la personne âgée à traverser la rue, ou dans mon cas à moi, céder la place dans l'autobus. Il y a une foule de choses que l'on peut faire pour montrer qu'on respecte la dignité de nos concitoyens. Peu importe qu'ils soient catholiques, protestants, juifs, verts, noirs, jaunes ou roses. Il va de soi que, si nous voulons avoir de bons rapports en tant que Canadiens, nous devons respecter l'autre. Si l'on me dit qu'il faut toute une discussion ésotérique pour définir le mot «valeurs», je ne marche plus.

Le sénateur Joyal: Monsieur Dewar et madame Francis, j'ai lu votre mémoire attentivement, surtout les deux dernières pages, qui semblent être plus directement liées au travail de notre comité.

Quand vous publiez votre rapport annuel, ce rapport est-il examiné par l'Assemblée législative de la Nouvelle-Écosse, par l'entremise d'un comité de l'assemblée qui reçoit votre rapport, qui entend votre témoignage ainsi que celui d'autres témoins? Autrement dit, le Parlement examine-t-il vos recommandations et est-il tenu d'approuver votre budget et de vérifier si vous avez bien répondu aux exigences pour ce qui est de faire rapport de vos activités? Autrement dit, existe-t-il un mécanisme par lequel l'Assemblée législative peut donner suite à votre rapport tout comme le Parlement donne suite aux rapports qu'il reçoit de diverses agences gouvernementales?

M. Dewar: Nous serions ravis d'avoir l'occasion de rencontrer les parlementaires provinciaux pour discuter avec eux du contenu de notre rapport. Dans les faits, cependant, nous soumettons notre rapport au ministre de la Justice qui nous envoie un accusé de réception.

Le sénateur Joyal: Le Parlement ne fait-il aucun suivi du contenu de votre rapport?

M. Dewar: Non.

Le sénateur Joyal: J'aurais posé la même question à nos invités de la Colombie-Britannique et du Nouveau-Brunswick si je n'avais été retardé. Excusez-moi, madame la présidente, de n'avoir pu soulever cette question. Il s'agit d'un élément important, et il faudrait que nous sachions quelle est la situation dans les différentes régions du pays.

Ma deuxième question concerne les conventions et les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne. Certains témoins nous ont dit qu'il y a plus de 400 instruments internationaux différents qui, d'une façon ou d'une autre, ont une incidence sur les droits de la personne. Avez-vous déjà entrepris à la commission une étude sur les effets d'une convention en

convention and the need for drawing the attention of your government in your report to the usefulness of acting on a particular convention. Is that part of your regular preoccupation?

Mr. Dewar: No, it is not. The emphasis or consideration of the conventions rests with the Department of Justice. There is a lawyer within the Department of Justice whose task it is to be aware of conventions that apply within Nova Scotia and to advise the Nova Scotia government which provincial legislation must be in accord with the convention. There is no communication to our commission when that occurs.

In the two and a half years that I have been chair of the commission, I do not remember a single instance of a reference at any of our meetings to international conventions. That is not an aspect of our work.

Ms Francis: Mr. Dewar is absolutely correct. That is one of the reasons why, in our forum of 2001, we included the panel of senators to talk about international conventions. I personally feel there is a definite link, but, for some reason, that link was only through reporting. We could be using the link more in our presentations and in our education. I have been pushing my staff to make reference, when making presentations, to the international conventions to which Canada is a party.

In terms of research, we are clearly weak in that area. We just do not have research capability at the commission. I have been pursuing that area somewhat informally. Some universities have been asked why they do not set up a centre of excellence in human rights on the campus. Such a centre could provide research in different issues, not just on international agreements.

Those types of partnerships can be made by all commissions across Canada in order to supplement our shrinking resources. We must seek those partnerships and impress upon our partners the need for more research and expertise to be developed in the intersection between international and provincial human rights.

Senator Joyal: I am delighted by your proposal for centres of excellence. I would have liked to ask this question of the previous witnesses, too. This is such a vast and complex domain that it is unreasonable to expect one or two provincial human rights commissions to structure all the research and to be helpful with a spill-over effect in every area where other commissions need research. A focal point of research and structure is required.

When I was secretary of state, I put forward the idea of a centre of excellence and I was the first one to convince Parliament to establish the first network of centres of excellence in 1983 and 1984. The idea was to identify and connect the university faculties across Canada that share an interest, and to define a capacity of human and financial resources. That would avoid duplication of effort among the universities and create, instead, a synergy of

particulier et sur la nécessité d'attirer l'attention du gouvernement dans votre rapport sur l'utilité de mettre en oeuvre une convention en particulier. Cela fait-il partie de vos préoccupations habituelles?

M. Dewar: Non, car l'examen des conventions relève du ministère de la Justice. Le ministère compte un avocat qui a pour rôle de se tenir au courant des conventions qui s'appliquent à la Nouvelle-Écosse et de conseiller le gouvernement de la province sur les lois provinciales qui doivent être rendues conformes à telle ou telle convention. On ne communique jamais avec la commission dans ces cas-là.

Je préside la commission depuis maintenant deux ans et demi, et je ne me souviens d'aucune réunion où il aurait été question de conventions internationales. Cela ne fait pas partie de notre travail.

Mme Francis: M. Dewar a parfaitement raison. C'est une des raisons pour lesquelles, à notre forum de 2001, nous avons invité un groupe de sénateurs à venir nous parler des conventions internationales. J'estime pour ma part qu'il y a certainement un lien, mais, pour une raison quelconque, ce lien se limite à faire rapport de leurs mises en oeuvre. Nous pourrions insister davantage sur ce lien dans les exposés que nous faisons et dans nos programmes d'éducation. J'incite mes collaborateurs à parler des conventions internationales auxquelles le Canada est partie quand ils présentent des allocutions.

Pour ce qui est de la recherche, c'est là une faiblesse notoire chez nous. Nous n'avons tout simplement pas la capacité de faire des recherches. J'ai toutefois entrepris des démarches officielles à cet égard. Ainsi, on a demandé à certaines universités si cela ne les intéresserait pas de mettre sur pied un centre d'excellence en droits de la personne. La création d'un centre d'excellence favoriserait la recherche, non pas seulement sur les accords internationaux, mais sur un éventail de questions.

Toutes les commissions du Canada peuvent conclure des partenariats de ce genre afin de suppléer au manque d'argent qui se fait de plus en plus sentir. Nous devons rechercher des partenariats et insister auprès de nos partenaires sur la nécessité de contribuer aux recherches et aux connaissances là où il y a convergence entre les droits de la personne à l'échelle internationale et à l'échelle provinciale.

Le sénateur Joyal: Je suis ravi de vous entendre dire que vous proposez la création de centres d'excellence. J'aurais voulu poser la question aux témoins qui vous ont précédé. C'est un domaine tellement vaste et complexe qu'il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce qu'une ou deux commissions provinciales des droits de la personne fassent toutes les recherches et en fassent profiter les autres commissions quand elles en ont besoin. Il faudrait une structure centrale qui focalise la recherche.

Quand j'étais secrétaire d'État, j'ai proposé l'idée de créer des centres d'excellence, et j'ai été le premier à persuader le Parlement de mettre sur pied le premier réseau de centres d'excellence en 1983 et 1984. L'idée était de repérer les facultés universitaires canadiennes qui s'intéressent à un domaine en particulier afin de les relier les unes aux autres dans une structure dotée de ressources humaines et financières. On voulait ainsi

effort where, traditionally, universities were very jealous of their own autonomy.

We live in a globalized world more than ever. This is an important element to help us break through at the provincial level in the implementation of international conventions and instruments.

A common understanding is required among Canadians generally: I do not single out senators or bureaucrats in the public administration of Canada. We sometimes feel that, because we have the Charter and provincial bills of rights, that we are absolutely — I hope my friend Senator Finestone does not find the use of this word to be improper — “kosher” with our international obligations. In other words, we feel we need to do nothing further and that we are under the convention. In fact, the reporting system of the United Nations measures levels of implementation.

There is a need to establish a structure that allows for the expansion of the principles of those conventions into public administration at provincial and federal levels. We can name some of these important conventions: the Convention on the Rights of the Child, conventions on women's rights and Aboriginal rights and so on. It is not possible for a single province, within its limited means, to develop all of the necessary capacity.

I do not understand how help could come from a first ministers conference. As you clearly said, unless there is a constitutional obligation to deal with this matter, it will always be a subject to be addressed down the line. If we examine the development of human rights in Canada, the subject has often been a secondary item on the agenda, if it was on the agenda at all.

It was on the agenda in the discussion of constitutional reform in the earlier years, but now that we have a charter and each province has a bill of rights, it seems, on the same assumption I mentioned earlier, that we are complying. In fact Canada has a lot of ground to cover.

Based on your experience, how can we alert the other provincial human rights commissions to build that kind of research structure to allow us to move forward on this?

Ms Francis: As you know, every province has its own mindset in terms of how it wants to approach certain things. I had envisioned a centre of excellence at a university that would coordinate the research of human rights in its broadest scope. I also saw that centre as a depository for research from across the country. I envisioned that as a place where people can debate, a place where government policy can be informed at the national and provincial levels. I envisioned such a centre bringing in people on a yearly basis to discuss the issue of human rights. Whether those topics are international, national or local, it is

remplacer le double emploi dans les universités par un effort synergique passant ainsi outre à la tradition selon laquelle les universités gardent jalousement leur autonomie.

Nous vivons dans un monde de plus en plus globalisé. C'est là un élément important qui nous permettrait de faire des percées au niveau provincial en ce qui concerne la mise en oeuvre des conventions et des instruments internationaux.

Il faudrait que les Canadiens de manière générale soient mieux informés: je ne parle pas ici que des sénateurs ou des fonctionnaires fédéraux. Nous avons parfois l'impression, parce que nous avons la Charte et les codes provinciaux des droits de la personne, que tout est — j'espère que ma collègue le sénateur Finestone ne trouvera pas le terme offensant — «kasher» pour ce qui est de nos obligations internationales. Autrement dit, nous pensons qu'il n'y a pas lieu de faire quoi que ce soit et que nous sommes régis par la convention. Dans les faits, le système de rapports des Nations Unies évalue le degré de mise en oeuvre.

Il faudrait établir une structure qui permettrait d'étendre les principes énoncés dans ces conventions aux fonctions publiques provinciale et fédérale. Je peux nommer quelques-unes des conventions importantes: la Convention sur les droits de l'enfant, les conventions sur les droits des femmes et les droits des peuples autochtones, et cetera. Il est impossible qu'une province puisse à elle seule, dans les limites de ses ressources, assumer entièrement la responsabilité du dispositif nécessaire.

Je ne vois pas en quoi il pourrait être utile de tenir une conférence des premiers ministres sur le sujet. Comme vous l'avez bien dit, tant et aussi longtemps que la Constitution n'imposera pas d'obligation à cet égard, le sujet demeurera au bas de la liste des priorités. Il suffit de voir ce qui s'est passé dans le domaine des droits de la personne au Canada pour se rendre compte que le sujet a souvent été relégué au deuxième plan à l'ordre du jour de ces conférences, si tant est qu'il y figurait.

Il a été à l'ordre du jour des discussions relatives à la réforme de la Constitution au tout début, mais maintenant que nous avons notre Charte et que chaque province a son code des droits de la personne, on suppose, comme je l'ai dit tout à l'heure, que nous sommes en conformité. Or, le Canada a beaucoup de chemin à faire.

D'après votre expérience, dites-nous comment nous pourrions sensibiliser les autres commissions provinciales des droits de la personne à l'importance de mettre sur pied une structure de recherche comme celle dont vous parliez pour que nous puissions faire avancer ce dossier?

Mme Francis: Comme vous le savez, chaque province a sa façon de faire les choses. J'avais pour ma part pensé que le fait de créer un centre d'excellence dans une université permettrait de coordonner la recherche sur les droits de la personne dans son sens le plus large. Je m'imaginais aussi que ce centre pourrait recueillir les résultats des travaux de recherche effectués à l'échelle du pays tout entier. Je m'imaginais qu'il servirait de tribune à partir de laquelle orienter les politiques gouvernementales aux niveaux national et provincial. Je m'imaginais qu'on y inviterait chaque année des spécialistes pour

critical to always have that dialogue. Where we do not have the dialogue, human rights will stagnate.

We do not have first ministers conferences. We must ask why not. Clearly, if a first ministers conference is not held, human rights is not on the radar; it is not on the agenda. Is the public just lackadaisical about this? If the first ministers do not understand that this is important to the public, they will not take the issues seriously.

How do we get the commissions across Canada to embrace such a notion? It would not be that difficult to have them embrace it. The philosophy would be there; they would likely want to do it. It is not such a novel idea, but who will do it first? I approached one university in Nova Scotia, where I felt the centre should be, and the notion was met with the enthusiasm. The response was that the university was interested, but how much money would it take to start that work? The university was interested in the endeavour because it is a good idea that can stretch very far.

When we have our CASHRA conferences, that is one thing to put on the agenda and to determine what the other provinces would think about having such a centre of excellence. Then the scramble will be on. What province will it be in?

Senator Joyal: Who would take the lead on this?

Ms Francis: I am not sure. I only gave thought to Nova Scotia, partly because the vision I had when I came on as Executive Director was that I wanted to raise the province of Nova Scotia in the profile of the country because Nova Scotia was always talked about in terms of its past with Africville and the coal-harbour riots. That is what people know Nova Scotia as. I was determined to try to change that image. One way to change it is by developing a centre of excellence in Nova Scotia.

I did not think about this in terms of which province should take the lead. I just felt we should do this. It is a good thing to do. If we want to change the face of Nova Scotia and what people think of Nova Scotia, it is very important that we take that lead and be able to have dialogue so we can say we have learned from our past mistakes. We are trying to go forward and be an example for the rest of the country and even the world. Our vision could be as large as possible, and it is doable.

Senator Wilson: You have made reference in your report and served in your venerable seat on the elimination of racial discrimination conventions and others. You also said that the commission's staff members must increase their own knowledge with the conventions, but it can be a challenge when so many educational activities focus on local Nova Scotian issues. When you train your officers, is it not possible to help them understand

discuter des droits de la personne. Peu importe que l'optique soit internationale, nationale ou locale, il est essentiel de poursuivre le dialogue sur cette question. En l'absence de ce dialogue, on ne pourra jamais progresser au chapitre des droits de la personne.

Il n'y a pas de conférences des premiers ministres sur le sujet. Il faut se demander pourquoi pas. De toute évidence, si les droits de la personne ne sont pas à l'ordre du jour des conférences des premiers ministres, c'est parce qu'ils ne sont pas considérés comme un objectif primordial. Le public est-il simplement indifférent à cette question? Si les premiers ministres ne comprennent pas que la question tient à cœur à la population, ils ne la prendront pas au sérieux.

Comment faire pour amener les commissions du Canada tout entier à souscrire à cette idée? Ce ne devrait pas être tellement difficile. Elles trouveraient sans doute que ce serait une bonne idée. L'idée n'a rien de nouveau, mais il faudrait que quelqu'un en prenne l'initiative. J'ai contacté une université en Nouvelle-Écosse, dont je pensais qu'elle pourrait abriter le centre, et l'idée a été accueillie avec enthousiasme. L'université s'est montrée intéressée, mais on voulait savoir combien d'argent il faudrait pour démarrer. L'université était intéressée parce que l'idée est bonne et elle peut avoir beaucoup de répercussions.

Quand nous tenons nos conférences de l'ACCCDP, c'est une question que nous pourrions mettre à l'ordre du jour pour voir ce que les autres provinces penseraient de l'idée de créer ainsi un centre d'excellence. Après, les provinces se bousculeraient au portillon.

Le sénateur Joyal: Qui prendrait l'initiative?

Mme Francis: Je n'en suis pas sûre. Je ne me suis préoccupée que de la Nouvelle-Écosse, en partie parce que, quand je suis entrée en fonction comme directrice générale, mon objectif était de donner plus de visibilité à la Nouvelle-Écosse par rapport au reste du pays parce que pour bien des gens, notre province est synonyme de l'Africville et d'émeutes de débardeurs de la Rouille. C'est tout ce qu'on sait de la Nouvelle-Écosse. J'étais déterminée à changer cette image, et j'avais notamment pensé à créer un centre d'excellence en Nouvelle-Écosse.

Je n'ai pas vraiment réfléchi à la question de savoir quelle province prendrait l'initiative. J'étais simplement d'avis que c'est quelque chose que nous devrions faire, que ce serait une bonne chose à faire. Si nous voulons changer l'image de la Nouvelle-Écosse et la perception qu'on en a, il est très important que nous prenions l'initiative que nous puissions dialoguer afin de dire que nous avons tiré des leçons de nos erreurs passées. Nous essayons d'aller de l'avant et de servir d'exemple au reste du pays, voire du monde. Notre vision pourrait être le plus large possible, et on pourrait la concrétiser.

Le sénateur Wilson: Dans votre rapport vous parlez entre autres de la convention sur l'élimination de la discrimination raciale et du travail que vous avez accompli à cet égard dans vos fonctions vénérables. Vous avez dit par ailleurs que les membres du personnel de la commission devaient accroître leurs connaissances des conventions, mais que cela pouvait constituer un défi alors qu'un grand nombre d'activités éducatives portent

where the international and domestic human rights intersect — at that point, when they are trying to train? If not, what is the block?

Ms Francis: You are absolutely correct. There is no block. We just finished developing our training module. In fact, it is not finished; we keep adding to it. One of the areas that we did discuss briefly was that we should add a section on international conventions and how they can intersect with what we are doing provincially. It is certainly not off the radar. We think that would be important. In fact, somebody mentioned to me that when doing investigations or writing up reports, reference should be made to some of the international conventions. Even when talking to respondents, reference should be made to them. We have to develop a good framework to do that first.

One of the things that respondents are adept at is getting legal counsel to deal with issues of complaints. Not to accuse them, but sometimes the process is slow as a result of legal wrangling.

Senator Wilson: That is just my point. They should be integrated. I worked for the Ontario Human Rights Commission for some time and spent most of my time on casework. It seems to me it should not be a separate thing. Unless you integrate the international conventions into the casework, people will never read it. They will never understand the connection.

Ms Francis: You are right.

The Chairman: Thank you, Mr. Dewar and Ms Francis. You have been very helpful and you have added to our deliberations.

I welcome the group from the Canadian Human Rights Commission, Mr. John Hucker, Secretary-General and Mr. Richard Tardiff, General Counsel, and Ms Falardeau-Ramsay, Chief Commissioner. You have been before the Senate Committee of the Whole. We have had an opportunity to hear about the work of the commission and to receive your annual report. Senators found that extremely helpful and also felt they were discharging their responsibility, as the commission is a creature of Parliament.

We are eager to hear from you as to how you can help us in the field of human rights as this committee studies what it can do to support the human rights machinery in Canada, the understanding of human rights, and the furtherance of our obligations to international covenants and treaties.

sur des questions locales pour la Nouvelle-Écosse. Lorsque vous formez vos agents, n'est-il pas possible de les aider à comprendre le recoupement entre les droits de la personne à l'échelle internationale et à l'échelle nationale — à ce moment-là, lorsqu'ils sont en formation? Dans la négative, qu'est-ce qui vous empêche de le faire?

Mme Francis: Vous avez tout à fait raison. Rien ne nous empêche de le faire. Nous venons tout juste de terminer la préparation de notre module de formation. En fait, il n'est pas terminé; nous y ajoutons constamment des éléments. L'une des questions que nous avons abordées brièvement était l'ajout d'un élément portant sur les conventions internationales et la façon dont elles recoupent ce que nous faisons à l'échelle provinciale. Cela est certainement quelque chose que nous envisageons. Nous pensons que cela est important. En fait, quelqu'un m'a mentionné que lors de nos enquêtes ou de la rédaction de nos rapports, nous devrions faire allusion à certaines conventions internationales. Lorsque nous communiquons avec les personnes mises en cause, il faudrait leur en parler. Nous devons d'abord élaborer un bon cadre de travail à cet effet.

Les personnes mises en cause sont très habiles pour obtenir des avis juridiques pour répondre aux plaintes. Ce n'est pas pour les accuser, mais parfois le processus est lent en raison des disputes juridiques.

Le sénateur Wilson: C'est justement ce que je disais. Ces conventions devraient être intégrées. J'ai travaillé pour la Commission ontarienne des droits de la personne pendant un certain temps et je passais la plupart de mon temps au traitement des cas. Il me semble que cela ne devrait pas être quelque chose de distinct. À moins d'intégrer les conventions internationales au traitement des cas, les gens ne les liront jamais. Ils ne comprendront jamais le lien.

Mme Francis: Vous avez raison.

La présidente: Merci, monsieur Dewar et madame Francis. Votre témoignage nous a été très utile et nous aidera dans nos délibérations.

Je souhaite la bienvenue aux représentants de la Commission canadienne des droits de la personne, M. John Hucker, secrétaire général, et M. Richard Tardiff, avocat général, et Mme Falardeau-Ramsay, présidente. Vous avez comparu devant le comité plénier. Nous avons eu l'occasion d'entendre parler du travail de la Commission et de recevoir votre rapport annuel. Les sénateurs ont trouvé cela extrêmement utile et avaient l'impression de s'acquitter de leurs responsabilités, puisque la Commission a été créée par le Parlement.

Nous sommes impatients d'entendre votre témoignage afin que vous nous expliquiez comment vous pouvez nous aider dans le domaine des droits de la personne alors que notre comité examine ce qu'il peut faire pour faire progresser les droits de la personne au Canada, pour comprendre les droits de la personne et nous acquitter de nos obligations en vertu des traités et des conventions internationales.

Ms Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C., Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission: It is always a pleasure to appear before the Senate committee.

[Translation]

Madam Chair, I would like to begin by thanking you for having invited me to appear today. I would also like to express our support for the initiative taken by senators to establish this committee.

Not surprisingly, in our view, human rights must be given more prominence in the parliamentary landscape, and this committee will go a long way towards achieving that goal.

I have been asked to speak of the mandate of the Canadian Human Rights Commission, the challenges we face in implementing that mandate, and the ways in which Parliament might be able to assist.

I would especially like to talk about the machinery in place in Canada to ensure full domestic implementation of our international human rights obligations. I will speak very briefly about our mandate — which you know quite well — as well as about our challenges, since I spoke about these at length when I appeared before the Senate Committee of the Whole.

I will begin immediately with a discussion of the application of our international obligations and of international instruments to our laws. I will be brief in order to allow more time for us to exchange views later. The text of my presentation will be distributed so that you may consult it if you wish.

Societies around the world increasingly recognize that discrimination and the denial of human rights harms each of us — not just those being discriminated against. Discrimination denies any society enormous human potential. As the members of this committee know well, this was among Canada's motivations when it signed two fundamental international human rights instruments several years ago. I am of course referring to the International Covenant on Civil and Political Rights, and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

Of the countries that have ratified these instruments, not all nations have incorporated the principles they espouse into domestic law. Canada is not among those who have done so. In fact, in his report last year to the Minister of Justice, Justice La Forest recommends that the Canadian Human Rights Act refer specifically to these two instruments. This, coupled with an absence of any independent monitoring of our compliance with international human rights treaties, makes the level of Canada's commitment difficult to measure.

Moreover, among the changes that Justice La Forest recommends to our legislation, he suggests that, given its

Mme Michelle Falardeau-Ramsay, c.r., présidente, Commission canadienne des droits de la personne: C'est toujours un plaisir pour moi de comparaître devant le comité du Sénat.

[Français]

Madame la présidente, je voudrais vous remercier de m'avoir invitée à comparaître devant vous aujourd'hui. Je tiens également à exprimer mon appui à l'initiative prise par les sénateurs en établissant ce comité.

À notre avis, sans que cela ne soit un motif d'étonnement pour vous, les droits de la personne mériteraient une meilleure place dans le domaine parlementaire et nous croyons que votre comité contribuera beaucoup à cet objectif.

J'ai été invitée à parler du mandat de la Commission canadienne des droits de la personne, des difficultés que nous avons à nous acquitter de ce mandat et des moyens que le Parlement pourrait mettre en oeuvre pour nous aider.

Je voudrais surtout vous parler des mécanismes mis en place au Canada pour assurer le plein respect, chez nous, de nos obligations internationales en matière des droits de la personne. Je serai assez brève concernant notre mandat — que vous connaissez assez bien — ainsi que nos difficultés puisque je vous ai amplement mis au courant de celles-ci lors de ma comparution devant le Comité plénier du Sénat.

Je vous entretiendrai donc tout de suite du domaine de l'application des obligations internationales et des instruments internationaux à nos lois. Je serai brève et cela permettra un meilleur échange de vues entre nous. En ce qui concerne mes propos, un document vous sera distribué et vous pourrez le consulter.

Partout dans le monde, les sociétés reconnaissent de plus en plus que la discrimination et la négation des droits de la personne font du tort à chacun d'entre nous et pas seulement aux victimes de discrimination. Elles privent les sociétés d'un énorme potentiel humain. Comme le savent sans doute les membres de ce comité, ces facteurs comptaient parmi les motifs pour lesquelles le Canada a signé, entre autres, deux instruments internationaux fondamentaux des droits de la personne, il y a quand même de cela un certain nombre d'années. Je veux parler bien sûr du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Les pays qui ont ratifié ces instruments n'ont pas tous inscrits dans leur législation intérieure les principes auxquels ils ont souscrit. Le Canada, par exemple, ne l'a fait qu'en partie. D'ailleurs, dans son rapport déposé auprès de la ministre de la Justice l'année dernière, le juge La Forest, recommande que la Loi canadienne sur les droits de la personne réfèrent nommément à ces deux instruments. En l'absence d'un contrôle indépendant de notre conformité aux traités internationaux relatifs aux droits de la personne, il est difficile de mesurer le degré d'attachement du Canada à ces instruments.

Entre autres, parmi les modifications que le juge La Forest a recommandées d'apporter à notre loi, il a proposé que la

independence from government, the commission would suit the role of monitoring Canada's performance under those instruments.

His views, clearly, are in line with the Paris Principles, which were adopted in 1993 by the UN Commission on Human Rights, and endorsed by the UN General Assembly. They set out minimum standards for independent and impartial national human rights institutions. Those principles state that national institutions should promote the harmonization of national legislation, regulations and practices with international human rights instruments, and shall contribute to reports that the State must make to United Nations human rights bodies. In Canada, this report is prepared by Heritage Canada, which solicits comments from other departments, as well as those of the commission.

We are currently empowered to review regulations, rules, orders, by-laws, and other instruments made pursuant to an act of Parliament, and we exercise this power by commenting on the human rights implications of legislation. We have recently begun to incorporate international human rights law into our analysis of new government legislation.

A case in point is, of course, Bill C-36, the proposed anti-terrorism legislation. And, in considering our comments about the bill, the commission looked to international human rights law to determine the potential human rights impacts of the legislation. The question of preventive detention has been before international human rights bodies, particularly in the Court of Strasbourg and the UN Human Rights Committee, many times.

Although international law does not prohibit outright the use of preventive detention, the potential for human rights abuses associated with preventive detention is very high and international law places strict controls on its use, in terms of length of detention, the type of evidence allowed, and other procedural safeguards. In fact, in this particular instance, international law provided us with more guidance when analyzing the human rights implications of preventive detention than did our own charter.

[English]

When we considered recent amendments to the proposed Immigration and Refugee Protection Act, introduced as Bill C-11, we stressed the need for consistency between the provisions related to deportation and Canada's binding obligations, under the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, not to return someone to a country where there are substantial grounds for believing that the individual would be in danger of torture. Although the act recognizes Canada's obligations under the convention, it also provides that the right not to be deported can be waived on the grounds of serious criminality or security — a standard we

Commission, compte tenu de son indépendance du gouvernement, s'occupe de contrôler le rendement du Canada dans le cadre des deux pactes internationaux.

Son point de vue à cet égard est évidemment conforme aux Principes de Paris, qui ont été adoptés en 1993, par la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et approuvés par l'Assemblée générale. En vertu de ces principes, qui établissent des normes minimales pour les institutions nationales indépendantes et impartiales des droits de la personne, les institutions nationales doivent favoriser l'harmonisation des lois, des réglementations et des pratiques nationales avec les instruments internationaux des droits de la personne et elles doivent contribuer aux rapports que l'État doit présenter aux organes des promotions des droits de l'homme des Nations Unies. Au Canada, ce rapport est préparé par le ministère du Patrimoine canadien qui sollicite les commentaires des autres ministères ainsi que ceux de la Commission.

Nous sommes en fait autorisés à examiner les règlements, règles, décrets et autres textes établis en vertu d'une loi fédérale. Nous exerçons ce pouvoir en formulant des observations concernant les répercussions des mesures législatives sur les droits de la personne. Nous avons récemment commencé à inclure les instruments internationaux des droits de la personne dans notre analyse des projets de loi du gouvernement.

Je peux évidemment citer comme exemple à cet égard le projet de loi C-36, la Loi antiterroriste. Au cours de son examen, la Commission a considéré le droit international pour déterminer les incidences possibles du projet de loi sur les droits de la personne. La question de la détention préventive a été étudiée à maintes reprises par des organismes internationaux de protection des droits de la personne, et particulièrement la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg et le Comité des droits de l'homme des Nations Unies.

Bien que le droit international n'interdise pas catégoriquement la détention préventive, les possibilités de violation des droits de la personne associées à cette forme de détention sont très fortes. Le droit international la soumet donc à des contrôles stricts touchant la durée de la détention, l'admissibilité des preuves et d'autres garanties procédurales. Dans ce cas, nous avons trouvé dans le droit international plus d'éléments pouvant guider notre analyse des répercussions de la détention préventive sur les droits de la personne que nous n'en avons découvert dans notre propre Charte.

[Traduction]

Au cours de l'examen des modifications récemment apportées à la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés au moyen du projet de loi C-11, nous avons insisté sur la nécessité de préserver la cohérence entre les dispositions relatives à l'expulsion et l'obligation qu'a le Canada, en vertu de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, de ne pas renvoyer une personne dans un pays où il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle pourrait être torturée. Même si la nouvelle loi reconnaît les obligations du Canada aux termes de la Convention contre la torture, elle permet de faire abstraction, en cas de grande criminalité ou pour des

strongly believe is inconsistent with our treaty obligations. The bill was passed without taking our grave concerns into account.

As most of you know, the Supreme Court looks more and more to international human rights law to help inform the legal context when interpreting the Charter and other Canadian human rights legislation. In a case heard by the Supreme Court earlier this year, the Canadian Association of Statutory Rights Agencies, CASHRA, of which the commission is a member, supported the argument that the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights should be persuasive in interpreting the Charter of Rights and Freedoms.

Indeed, there appears to be a growing perception across Canada and abroad of a discrepancy between our international treaty obligations and implementation within Canada.

From the perspective of the Canadian Human Rights Commission, this committee's initiative to examine how we might close the gap between international human rights norms and Canadian law and practice is most welcome. We recommend that the government insert into its regular Charter scrutiny of new legislation, an additional step whereby consistency with international human rights law is also analyzed and would thus form part of the information provided to cabinet, and perhaps to Parliament, when new bills come forward for consideration. It should be a regular and systematic part of the legislative process.

The Senate committee may wish to support our suggestion that government undertake regular human rights impact analysis for new legislation and programs as a matter of course. This Senate committee might wish to consider whether to take on this role by, for example, providing human rights input on legislation coming before other Senate committees.

In closing, I am hopeful that my presentation has helped to set out the parameters within which we are operating. Again, I thank the committee for providing this opportunity to discuss these important matters.

I would be happy to answer your questions but before that Mr. Hucker would like to add a few words.

Mr. John Hucker, Secretary General, Canadian Human Rights Commission: Honourable senators, as an observation from someone who has taught international law and who is now working in the human rights field, I have been struck by how cautious Canada and Canadians are about international human rights law.

considérations de sécurité, du droit de ne pas être renvoyé dans un pays où l'on est exposé à la torture. C'est là une norme qui, nous en sommes convaincus, est incompatible avec les obligations internationales auxquelles le Canada a souscrit. Le projet de loi a été adopté indépendamment des sérieuses réserves que nous avons exprimées à ce sujet.

Comme la plupart d'entre vous le savent sans doute, la Cour suprême tient de plus en plus compte des normes internationales des droits de la personne pour éclaircir le contexte juridique lors de l'interprétation de la Charte et d'autres éléments de la législation canadienne sur les droits de la personne. Dans une affaire entendue par la Cour il y a quelques mois, l'Association canadienne des commissions et conseils des droits de la personne, dont la Commission est membre, a soutenu que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels devrait constituer une source convaincante pour l'interprétation de la Charte canadienne des droits et libertés.

En fait, on a de plus en plus l'impression au Canada et à l'étranger qu'il y a un fossé entre les obligations internationales auxquelles nous avons souscrit par traité et le respect dans notre pays de ces obligations.

Voilà pourquoi la Commission canadienne des droits de la personne se réjouit de l'initiative prise par votre comité d'examiner les moyens de combler ce fossé qui sépare les normes internationales des droits de la personne des lois et de la pratique canadiennes dans ce domaine. Nous recommandons au gouvernement d'ajouter à son processus courant d'examen de la compatibilité des nouvelles mesures législatives avec la Charte une étape complémentaire d'examen de la compatibilité avec les instruments internationaux des droits de la personne, dont les résultats faisaient partie de l'information présentée au Cabinet, et peut-être au Parlement, lors de l'examen de nouveaux projets de loi. Il devrait s'agir d'un élément régulier et systématique du processus législatif.

Votre comité voudra peut-être appuyer notre proposition invitant le gouvernement à procéder régulièrement, et de façon courante, à une analyse des incidences des nouvelles lois et des nouveaux programmes sur les droits de la personne. Votre comité voudra peut-être participer à ce travail, par exemple, en s'occupant des aspects relatifs aux droits de la personne des mesures législatives renvoyées aux autres comités du Sénat.

En conclusion, j'espère que ces quelques observations auront contribué à préciser les paramètres dans lesquels nous fonctionnons et les défis que nous devons affronter. Je voudrais encore une fois remercier le comité de m'avoir donné l'occasion de passer en revue ces importants sujets.

Si vous avez des questions, je serai très heureuse d'y répondre, mais avant, M. Hucker voudrait ajouter quelques mots.

M. John Hucker, secrétaire général, Commission canadienne des droits de la personne: Honorables sénateurs, ayant enseigné le droit international et travaillant à l'heure actuelle dans le domaine des droits de la personne, j'ai été frappé par la grande réserve du Canada et des Canadiens à l'égard des instruments internationaux des droits de la personne.

International human rights law simply does not resonate in Canada. The Canadian Human Rights Act, which is our authorizing law, does not make any mention of the international human rights instruments, although one or two of the provincial codes may make such mention — Ontario for one — but ours does not.

By way of example, when I came to Ottawa in the 1970s to work on immigration law reform, one of the tasks was to incorporate the refugee convention into domestic law. There was a major rewrite of the Immigration Act in the mid-1970s, as many senators know. When I naively suggested that this was a great opportunity to incorporate the refugee convention, the response was, "No, we do not do it that way; we do not do that here. You come from academe, but that is not the way the government operates."

A committee was established, which is the way in which the government operates. We spent many months translating the provisions from the refugee convention into Canadian equivalents, so that people would not feel they were litigating international human rights or international refugee law, but rather litigating domestic standards, which were fully consistent with them. The fear of actually putting something into force that would involve a direct incorporation of international law was very real at that time. I do not know, but it may still be a factor today.

The Chairman: Thank you. I will exercise the prerogative of the chair and pick up on that point before I turn to other senators. In respect of international law, Canadians are, on the one hand, proud of the fact that we are part of the international community and that we have led the way in the covenants and treaties, for example on landmines or our participation in the International Criminal Court, recently, and before that, our participation in the United Nations Human Rights Commission. We take great pride in being internationally responsible and in being leaders in the innovation of all these international arenas and instruments. Yet at the same time, there seems to be something pervasive in Canadian society that our standards of human rights are somehow better than the international ones. Do you get that same feeling when you deal with Canadians? If so, do you have any idea as to why we have this opinion of ourselves as being leaders in human rights of a standard that is better than that set elsewhere?

Ms Falardeau-Ramsay: This is very interesting. I agree. This is what you get as a feeling, generally, when you speak with people concerning the human rights standard. Obviously, Canada is a leader in human rights in the world. We all know that. We all know we are well respected for that.

Au Canada, on ne parle tout simplement pas des instruments internationaux des droits de la personne. La Loi canadienne sur les droits de la personne, qui est notre loi habilitante, ne fait aucune mention des instruments internationaux des droits de la personne, alors qu'un ou deux des codes provinciaux les mentionnent — notamment, le code ontarien —, mais le nôtre ne le mentionne pas.

Par exemple, lorsque je suis arrivé à Ottawa dans les années 70 pour travailler au dossier de la réforme du droit de l'immigration, l'une des tâches consistait à incorporer la Convention sur les réfugiés à la loi canadienne. Comme bon nombre de sénateurs le savent, au milieu des années 70, on a complètement remanié la Loi sur l'immigration. Lorsque j'ai naïvement laissé entendre que c'était là une excellente occasion d'incorporer la Convention sur les réfugiés, on m'a répondu: «Non, nous ne faisons pas cela de cette façon; nous ne faisons pas cela ici. Vous êtes un universitaire, et ce n'est pas ainsi que le gouvernement fonctionne.»

Un comité a été mis sur pied, c'est la façon dont le gouvernement fonctionne. Nous avons passé de nombreux mois à traduire les dispositions de la Convention sur les réfugiés en équivalents canadiens, de façon à ce que les gens n'aient pas l'impression d'intenter des poursuites aux termes du droit international sur les droits de la personne ou du droit international sur les réfugiés, mais plutôt selon les normes canadiennes, qui correspondaient tout à fait aux conventions internationales. La crainte de mettre quelque chose en vigueur qui ferait en sorte que l'on devrait directement incorporer le droit international était très réelle à l'époque. Je ne sais pas, c'est peut-être toujours un facteur aujourd'hui.

La présidente: Merci. Je vais me prévaloir de la prérogative de la présidence et avant de donner la parole à d'autres sénateurs, je voudrais revenir sur cette question. En ce qui concerne le droit international, les Canadiens, d'une part, sont fiers du fait qu'ils font partie de la communauté internationale et qu'ils ont ouvert la voie aux conventions et traités, par exemple dans le dossier des mines antipersonnel et lors de notre participation, récemment, à la Cour pénale internationale, et, auparavant, notre participation à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. Nous sommes très fiers d'être responsables sur le plan international et d'être des chefs de file dans l'innovation visant tous ces instruments et ces domaines internationaux. Pourtant, d'un autre côté, la société canadienne semble avoir l'impression que nos normes en matière de droits de la personne sont en quelque sorte supérieures aux normes internationales. Avez-vous la même impression lorsque vous parlez aux Canadiens? Dans l'affirmative, avez-vous une idée de la raison pour laquelle nous sommes d'avis qu'en matière de droits de la personne, nous sommes des chefs de file et que notre norme est supérieure à celle que l'on retrouve ailleurs?

Mme Falardeau-Ramsay: C'est très intéressant et je partage votre opinion. C'est l'impression qui ressort généralement lorsqu'on discute avec les gens au sujet des normes relatives aux droits de la personne. Il est évident que le Canada est un chef de file mondial dans ce domaine. Nous le savons tous. Nous savons tous que cela nous vaut le respect de la communauté mondiale.

However, when it comes to examining how we translate that into our legislation, it is another question. When, for example, there is ratification of an international instrument, the government will examine the present legislation and the present programs and policies to ensure it is in agreement with the instrument before ratifying it. After it has been ratified, however, there is not a system to examine the programs, the policies and the legislation that go to Parliament to assess whether or not they are consistent with the international obligations that we have taken up by ratifying those documents. To some extent, it is a difficult proposition because many of the areas with which the international instruments deal are under provincial jurisdiction. However, when we deal with federal issues, nothing would prevent examining the legislation or the proposed legislation or programs or policies with an international instrument lens to determine whether it is in agreement with the international instruments. This is probably one of the areas where we are lacking.

[Translation]

Senator Beaudoin: I would first like to congratulate you. You have managed to summarize in four pages what we have been discussing for months now. The countries who have ratified these instruments have not all added the principles they have subscribed to to their legislation. Canada, for instance, has not done so.

Ms Falardeau-Ramsay: We did so in part through the Charter.

Senator Beaudoin: But we have not aggressively sought perfection.

Ms Falardeau-Ramsay: Especially as concerns the Covenant on economic, social and cultural rights; there is nothing.

Senator Beaudoin: I agree completely. I would like to quote a paragraph from your brief:

Indeed, there appears to be a growing perception across Canada and abroad of a discrepancy between our international treaty obligations and implementation within Canada.

It cannot be said better than that. There are two things we can do. We can try to convince the government of the need to legislate. I cannot understand why the provinces do not do so, not even Quebec, which surprises me greatly. One can understand why they are more interested in signing the treaties, perhaps, but there is the opinion expressed by Justice La Forest who recommends that the Canadian Human Rights Act refer specifically to these two international instruments. We are not asking for the moon. It might take one or two hours to draft the necessary section. I cannot fathom why this is not being understood.

[English]

We ratify the treaty. That is the end of it. Everyone is happy and we go home. No, we just started. We must do something. Even legally, consider that Lord Atkin said we must legislate. If we do not legislate, it means that our international obligations are not there. I will continue to speak like that for months if it is

Toutefois, si l'on considère la façon dont cela se concrétise dans notre législation, c'est une autre affaire. Lorsque, par exemple, on ratifie un instrument international, le gouvernement va examiner les mesures législatives et les programmes et politiques en vigueur pour s'assurer qu'il n'y a pas d'incompatibilité avec l'instrument en question, avant de le ratifier. Après la ratification, toutefois, il n'existe aucun système qui nous permette d'examiner les programmes, politiques et mesures législatives qui sont soumis au Parlement en vue de vérifier s'ils sont ou non conformes aux obligations internationales qui nous incombent si nous ratifions ces documents. Dans une certaine mesure, c'est une situation difficile car bon nombre des domaines visés par ces instruments internationaux sont du ressort des provinces. Toutefois, lorsque nous nous penchons sur des questions qui sont du ressort fédéral, rien ne nous empêche d'examiner la loi ou le projet de loi, ou encore les programmes ou politiques sous l'optique de l'instrument international, afin de déterminer s'il n'y a pas d'incompatibilité entre les deux. C'est sans doute un des secteurs où notre système est lacunaire.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Mes premiers mots sont pour vous féliciter. Enfin, vous avez mis en quatre pages ce dont on discute depuis des mois. Les pays qui ont ratifié ces instruments n'ont pas tous inscrit, dans leur législation, les principes auxquels ils ont souscrit. Le Canada, par exemple, ne l'a pas fait.

Mme Falardeau-Ramsay: On l'a fait en partie par la Charte.

Le sénateur Beaudoin: On n'a pas exagéré dans la perfection.

Mme Falardeau-Ramsay: Surtout en ce qui concerne le pacte sur les droits sociaux, économiques et culturels, il n'y a rien.

Le sénateur Beaudoin: Je suis tout à fait d'accord. J'aimerais citer un paragraphe de votre exposé:

En fait, on a de plus en plus l'impression au Canada et à l'étranger qu'il y a un fossé entre les obligations internationales auxquelles nous avons souscrit par traité et le respect dans notre pays de ces obligations.

On ne peut pas dire mieux que cela. Il y a deux choses qu'on peut faire. On peut essayer de convaincre le gouvernement qu'il faut légiférer. Je n'arrive même pas à comprendre pourquoi les provinces ne le font pas, et même le Québec, ce qui me surprend beaucoup. On peut comprendre pourquoi ils sont plus intéressés à signer les traités peut-être, mais il y a quand même l'opinion du juge La Forest où l'on recommande que la loi canadienne sur les droits de la personne réfère nommément à ces deux instruments internationaux. Ce n'est pas la fin du monde. Cela prendrait peut-être une heure ou deux pour rédiger un article dans ce sens. Je n'arrive pas à comprendre pourquoi on ne comprend pas cela.

[Traduction]

Nous ratifions le traité. C'est fini. Tout le monde est heureux et nous rentrons chez nous. Non, nous venons à peine de commencer. Nous devons faire quelque chose. Même du point de vue juridique, pensez que lord Atkin a dit que nous devons légiférer. Si nous ne le faisons pas, cela signifie que nous ne

necessary. I wish to say that your memorandum is right on that point. Even the Supreme Court is a bit timid.

[Translation]

I commend the Supreme Court a great deal, and quite often.

[English]

In that field it is timid. It does not refer often to international obligations. It has the right to do so, if it wants. Is there one week to reach that goal?

[Translation]

Ms Falardeau-Ramsay: The issue is very complex. I cannot answer that in two seconds. I commend the initiative of Senator Wilson and of member of Parliament Irwin Cotler who set up this parliamentary group, precisely to push for the incorporation of international instruments in our domestic laws. It takes political will to achieve that.

It also takes a lot of patience, perseverance and perhaps also a lot of education and training. As you said, once we have ratified them, we forget about the existence of these instruments, and as you were also saying, it is a good thing that the Supreme Court comes to the rescue from time to time, discreetly.

The *Baker* ruling is a start, and I hope that this will continue with the *Gosselin* case, and that there will more insistence on the use of international instruments, at least insofar as the interpretation of our domestic laws is concerned.

Unfortunately, I do not have a miracle solution, but what I have recommended would be a first step. I am sure there would be other means as well, but we must ensure that the bills, new programs and policies are examined from this angle to see whether or not they are in keeping with the international instruments we have signed.

In fact, as we all know, Canada is lagging behind with regard to a number of international instruments with regard to the report we must make to United Nations organizations or to the Organization of American States. It would also be good to make sure that the reports we make are submitted on time and are impartial and independent. We must do more than simply ensure that the reports have been drafted simply because a report needs to be submitted. In saying that, I do not necessarily mean that that is what is being done, but the risk could arise at some point.

Senator Beaudoin: After all, this is a former justice of the Supreme Court of Canada, and not the least of them, and he said clearly that we should do this.

Ms Falardeau-Ramsay: It would be essential to recognize that our legislation must follow the principles and provisions of the Covenant on Civil and Political Rights, and also the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Indeed, this is what Australia has done, and this has not hurt them in any way. We would not be creating a precedent.

Senator Beaudoin: What did they do in Australia?

respectons pas nos obligations internationales. Je continuerai de faire valoir cet argument pendant des mois si nécessaire. Je tiens à dire que votre mémoire est pertinent à ce titre. Même la Cour suprême est un peu timide.

[Français]

Je louange beaucoup la Cour suprême et cela m'arrive très souvent.

[Traduction]

Dans ce domaine, elle est timide. Elle ne fait pas souvent mention des obligations internationales. Elle a le droit de le faire, si elle le désire. Y a-t-il une volonté d'atteindre cet objectif?

[Français]

Mme Falardeau-Ramsay: La question est très complexe. Je ne peux pas y répondre en deux secondes. Je salue l'initiative du sénateur Wilson et du député Irwin Cotler qui ont mis sur pied ce groupe parlementaire, justement dans le but de pousser à l'incorporation des instruments internationaux dans nos lois domestiques. Cela prend une volonté politique pour faire cela.

Cela prend beaucoup de patience, de persévérance et peut-être aussi beaucoup d'éducation et de formation. Comme vous dites, une fois qu'on a ratifié, on oublie que cela existe, et encore comme vous le disiez, une chance que, de temps à autre, la Cour suprême vient à la rescousse, timidement.

Dans l'arrêt *Baker* il y a eu un début et j'espère que dans l'affaire *Gosselin* il y aura une suite et que cela va pousser un peu plus sur l'utilisation des instruments internationaux, au moins quant à l'interprétation de nos lois domestiques.

Je n'ai malheureusement pas de recette miracle, mais un premier pas serait ce que je vous ai recommandé. Je suis certaine qu'il y a d'autres façons aussi, mais ce serait de s'assurer que les projets de loi, les nouveaux programmes et politiques soient soumis à cette étude pour savoir si oui ou non ils sont en accord avec les instruments internationaux qu'on a signés.

D'ailleurs, on le sait tous, le Canada est en retard avec je ne sais pas combien d'instruments internationaux quant au rapport qu'on doit faire aux instances des Nations Unies ou encore de l'organisation des États américains. Il serait bon aussi de s'assurer que les rapports que nous faisons soient faits à temps et qu'ils soient impartiaux et indépendants. Il faut aussi faire plus que simplement s'assurer que les rapports ont été faits parce qu'il y a un rapport à faire. En disant cela, je ne veux pas dire que c'est nécessairement ce qui se fait, mais cela peut être un danger à un moment donné.

Le sénateur Beaudoin: C'est tout de même un ancien juge de la Cour suprême du Canada, et non des moindres, qui a dit clairement qu'on devrait le faire.

Mme Falardeau-Ramsay: Il serait essentiel de reconnaître qu'on doit appliquer notre loi suivant les principes et les dispositions tant du Pacte sur les droits civils et politiques, mais aussi sur les droits culturels, sociaux et économiques. D'ailleurs, c'est comme cela en Australie et ils ne s'en portent pas plus mal. Ce ne serait pas créer un précédent.

Le sénateur Beaudoin: Que font-ils en Australie?

Ms Falardeau-Ramsay: Anyone may file a complaint under one of the provisions of the international covenants with the Australian Human Rights and Equal Opportunity Commission.

Senator Beaudoin: That is their right.

Ms Falardeau-Ramsay: Yes, it is a right.

[English]

Senator Joyal: Could you tell us as best you can, what is the status of the Department of Justice progress report on the study of the recommendation of the La Forest commission and your recommendation on the amendments to the Canadian Human Rights Act? Where is that now? Do you have any intelligence on this, or do we call CSIS?

Ms Michelle Falardeau-Ramsay: The only intelligence that I have is there is still consultation going on with government departments.

Senator Joyal: Do you have target dates?

Mr. Hucker: It goes in flurries. We hear stories that nothing is happening, then, suddenly, they are revved into action. Then September 11 occurred, so it is off the agenda again. We do not know.

Senator Wilson: I was delighted to read that you have begun to incorporate international human rights law into your analysis of new government legislation. You say that Bill C-11 was passed without taking your grave concerns into account. That is not quite true: Some of us took it into account, but we lost. That is important to know.

You are thinking about providing human rights input on legislation coming before other Senate committees. We had Dean Leuprecht from McGill speak on this issue. Two or three members of this committee asked him to give an opinion on whether the proposed Youth Criminal Justice Act is in compliance with the Convention on the Rights of the Child.

Those senators must have gone to that committee. There are 11 amendments to it. I do not know what is going to happen to it. It is beginning to infiltrate the system.

You are recommending that the government insert into its regular Charter scrutiny of new legislation an additional step of assuring consistency with international laws. I agree. You say that this should be provided for the consideration of cabinet and perhaps Parliament. Why do you say "perhaps Parliament?"

Ms Michelle Falardeau-Ramsay: I wanted to be cautious. As a minimum, when there is a document that goes to cabinet, the impact of the international instruments must be taken into account the same way as cost is taken into account. It would be much better if you add that input also at the level of parliamentarians.

Senator Wilson: Exactly.

Mme Falardeau-Ramsay: Toute personne peut faire une plainte concernant une des dispositions des pactes internationaux à la Australian Human Rights and Equal Opportunity Commission.

Le sénateur Beaudoin: C'est leur droit.

Mme Falardeau-Ramsay: Oui, c'est leur droit.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: Pourriez-vous nous dire, d'après ce que vous savez, où en est le rapport d'étape du ministère de la Justice sur l'étude de la recommandation de la Commission La Forest et de votre recommandation relative aux modifications à la Loi canadienne sur les droits de la personne? Où en est ce rapport? Avez-vous des renseignements sur ce point, ou faut-il appeler le SCRS?

Mme Falardeau-Ramsay: Tout ce que je sais, c'est que les consultations se poursuivent avec les ministères fédéraux.

Le sénateur Joyal: Avez-vous des dates butoirs?

M. Hucker: Cela vient par à-coups. On entend raconter que rien ne se passe et, d'un seul coup, cela bouge dans tous les sens. Puis il y a eu le 11 septembre et la question a de nouveau été reléguée au second plan. Nous n'en savons rien.

Le sénateur Wilson: J'ai lu avec plaisir que vous avez commencé à intégrer le droit international sur les droits de la personne dans votre analyse de la nouvelle législation gouvernementale. Vous dites que le projet de loi C-11 a été adopté sans qu'on tienne compte des vives préoccupations que vous aviez exprimées. Ce n'est pas tout à fait vrai: certains d'entre nous en ont tenu compte, mais nous n'avons pas eu gain de cause. Il importe de le signaler.

Vous nous invitez à donner notre avis sur les droits de la personne relativement aux projets de loi dont sont saisis d'autres comités sénatoriaux. M. le doyen Leuprecht de l'université McGill a témoigné devant le comité et a parlé de cette question. Deux ou trois membres de notre comité lui ont demandé si, à son avis, le projet de loi sur le système de justice pénale pour les adolescents est conforme à la convention sur les droits de l'enfant.

Ces sénateurs ont dû se rendre à ce comité. Onze amendements ont été proposés à ce projet de loi. Je ne sais pas ce qu'il va devenir. On en parle de plus en plus.

Vous recommandez que le gouvernement prévienne, aux termes de sa Charte, l'examen minutieux de tout nouveau projet de loi, ce qui constituerait un moyen supplémentaire de s'assurer que ces mesures sont bien conformes aux conventions internationales. Je suis d'accord. Vous dites que cela devrait être soumis à l'étude du Cabinet et peut-être du Parlement. Pourquoi dites-vous «peut-être du Parlement?».

Mme Falardeau-Ramsay: Je voulais faire preuve de prudence. Au minimum, quand un document est présenté au Cabinet, il faut prendre en compte les répercussions des instruments internationaux, de la même manière que l'on tient compte du coût. Ce serait beaucoup mieux si tous les parlementaires pouvaient participer à ce travail.

Le sénateur Wilson: Exactement.

Ms Michelle Falardeau-Ramsay: You are the ones making the laws. I think it would be of major importance.

Senator Wilson: We think so too. At least I do. I do not know about others.

Senator Beaudoin: We support you.

Senator Wilson: Thank you. You also say that a human rights impact analysis should be included. That should take place. I gather, before ratification?

Ms Michelle Falardeau-Ramsay: Yes.

Senator Wilson: Women have done it around the optional protocol for CEDAW but it is an NGO that has done it. Do you think that it would be better if the government did it?

Ms Michelle Falardeau-Ramsay: I was thinking about doing it not before the ratification of the international convention, but before any new legislation is adopted by Parliament.

Senator Wilson: After ratification.

Ms Michelle Falardeau-Ramsay: Yes. Before we ratify, we examine the existing legislation. Once an instrument is ratified and new legislation is coming up, there is no systematic way to monitor it.

The Chairman: That is an excellent point that has been raised here before. We do not tie the two together.

In your presentation, you state that you have recently begun to incorporate international human rights law into the analysis of new government legislation. I know that you do come before committees and testify, but is there any way that this analysis could be found by individual parliamentarians or committees?

Ms Michelle Falardeau-Ramsay: Usually we examine new legislation and send a letter to the minister responsible for the legislation. When we feel it is very important that we deal with human rights issues involved in legislation, if and when there is a committee, we ask to be a witness on that committee. We testified to the House committee on the Bill C-36.

Senator Joyal: You testified on Bill C-11 as well.

Ms Michelle Falardeau-Ramsay: We testified on Bill C-11 also. When we feel that it is of great importance, we ask to appear as a witness. Otherwise, we will send a letter to the minister involved.

The Chairman: Is that letter or opinion accessible to parliamentarians, should they wish it? In committee, if I wanted to know the position of the Human Rights Commission and the conclusion of its analysis, could the clerk obtain a copy of the letter?

Ms Michelle Falardeau-Ramsay: Yes. I do not see any reason to not have that happen. It is not covered by client-solicitor privilege.

Mme Falardeau-Ramsay: C'est vous qui faites les lois. Il me semble que c'est primordial.

Le sénateur Wilson: Nous le pensons aussi. En tout cas, c'est ce que je pense, je ne peux parler au nom des autres.

Le sénateur Beaudoin: Nous vous appuyons.

Le sénateur Wilson: Merci. Vous dites aussi qu'il faudrait inclure une analyse des répercussions sur les droits de la personne. Si je comprends bien, cela devrait se faire avant la ratification?

Mme Falardeau-Ramsay: Oui.

Le sénateur Wilson: Les femmes l'ont fait pour le protocole optionnel rattaché à la Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, mais c'est une ONG qui s'en est chargée. Croyez-vous que ce serait préférable si le gouvernement s'en chargeait?

Mme Falardeau-Ramsay: Je pensais que cela se ferait non pas avant la ratification de la convention internationale, mais avant l'adoption de toute nouvelle loi par le Parlement.

Le sénateur Wilson: Après la ratification.

Mme Falardeau-Ramsay: Oui. Avant de ratifier, nous examinons la loi existante. Une fois qu'un instrument est ratifié et qu'une nouvelle loi est présentée, il n'y a aucune manière de contrôler cela systématiquement.

La présidente: C'est une excellente observation qui a déjà été faite. Nous n'établissons aucun lien entre les deux.

Dans votre exposé, vous avez dit que vous avez commencé récemment à intégrer le droit international des droits de l'homme dans l'analyse des mesures législatives gouvernementales. Je sais que vous venez témoigner devant les comités parlementaires, mais y a-t-il un moyen pour les parlementaires ou les comités du Parlement de trouver cette analyse?

Mme Falardeau-Ramsay: Habituellement, nous examinons les initiatives législatives et nous envoyons une lettre au ministre responsable. Quand nous jugeons très important d'aborder la question des droits de l'homme mis en cause dans le projet de loi en question, nous demandons de témoigner devant le comité, le cas échéant. Nous avons témoigné devant le comité de la Chambre qui étudiait le projet de loi C-36.

Le sénateur Joyal: Vous avez également témoigné au sujet du projet de loi C-11.

Mme Falardeau-Ramsay: Nous avons témoigné également au sujet du projet de loi C-11. Quand nous jugeons que c'est d'une grande importance, nous demandons à comparaître. Autrement, nous envoyons une lettre au ministre compétent.

La présidente: Les parlementaires ont-ils accès à cette lettre ou à cette opinion, s'ils souhaitent en prendre connaissance? Au comité, si je voulais connaître la position de la Commission des droits de la personne et la conclusion de son analyse, le greffier pourrait-il obtenir copie de la lettre?

Mme Falardeau-Ramsay: Oui. Je ne vois aucune raison qui pourrait l'en empêcher. Ce n'est pas visé par la confidentialité des rapports entre client et avocat.

Senator Joyal: The very point that you raise is fundamental to your status. You are an officer of Parliament. The commissioner is not an adviser to any department. There are four officers of Parliament, and you are one of them.

The Chairman: Exactly.

Senator Joyal: Your contribution to the study of legislation is to Parliament as a whole. You may want to inform the concerned minister, but if Parliament asks for your view on some issue, you might not want to answer, but you have to give an answer. You might not have one specifically, but you have to answer.

The Chairman: That is a very good point. You are an officer of Parliament. The point is then back to us. How often have we used your offices?

Ms Michelle Falardeau-Ramsay: That is another matter.

Senator Beaudoin: To put the question differently, do you respond to Parliament directly?

Ms Michelle Falardeau-Ramsay: Yes.

Senator Joyal: This point is fundamental for me to understand the entire process. This is critical to the way that Parliament defines its priority in terms of resorting to your contribution to its debates. The Official Languages Commissioner and the Auditor General are officers of Parliament. You are an officer of parliament. If there is one house of parliament that should pay attention in all its works to its impact over human rights, be it the charter or the Canadian human Rights Act or international obligations, it is yours. You are a privileged expert of Parliament.

Moreover, being an officer of Parliament generally — I am reading the first part of your brief, which you skipped, and I apologize if I seem to be lecturing you — you should not devote all of your efforts and energy only to the study of complaints. That is one part of your job. You are, over and above, the “resource centre” to help Parliament to understand and check on the direction and evolution of human rights in Canada.

This context is very important since September 11. We have seen many bills — you have talked about one, but I could talk about others — where we have embarked, as a society, as a parliament, on many initiatives. Our house, the house of sober second thought, is called upon not to answer to immediate needs, but to measure the impact of those needs on the system. If we do not have the parliamentary instrument — that is the standing committee — to follow up on this, then what will happen to your work? You may table a report one day. You may send it to the Minister of Justice with a nice covering letter. We may even give you a wonderful three or four or six hours of time before our Committee of the Whole in this house. However, at the end of the day, what will have been accomplished?

Le sénateur Joyal: Le point que vous soulevez est fondamental, compte tenu de votre situation. Vous êtes un haut fonctionnaire du Parlement. Le commissaire n'est pas un conseiller auprès d'un ministère quelconque. Il y a quatre hauts fonctionnaires du Parlement, et vous êtes l'un d'entre eux.

La présidente: Exactement.

Le sénateur Joyal: Quand vous participez à l'étude d'un projet de loi, vous êtes comptable devant le Parlement tout entier. Vous voudrez peut-être en informer le ministre compétent, mais si le Parlement vous demande votre avis sur une question, vous devez donner une réponse, même si vous n'en avez peut-être pas envie. Vous n'avez peut-être pas de réponse précise, mais vous êtes tenue de répondre.

La présidente: C'est un point pertinent. Vous êtes un haut fonctionnaire du Parlement. Nous devons répondre de cette question, nous aussi. Combien de fois avons-nous fait appel à vos services?

Mme Falardeau-Ramsay: C'est une autre question.

Le sénateur Beaudoin: Pour poser la question différemment, répondez-vous directement au Parlement?

Mme Falardeau-Ramsay: Oui.

Le sénateur Joyal: Ce point m'apparaît fondamental pour comprendre tout le processus. C'est un élément essentiel quant à la façon dont le Parlement établit ses priorités pour ce qui est de recourir à votre contribution dans le cadre de ces débats. Le commissaire aux langues officielles et le vérificateur général sont des hauts fonctionnaires du Parlement. Vous êtes un haut fonctionnaire du Parlement. S'il y a un représentant du Parlement qui doit accorder une attention toute spéciale dans toutes ses activités aux répercussions sur le plan des droits de la personne, que ce soit la Charte ou la Loi canadienne sur les droits de la personne ou les obligations internationale, c'est bien vous. Vous êtes un expert privilégié du Parlement.

En outre, à titre de mandataire du Parlement, de façon générale — je lis la première partie de votre mémoire, que vous avez laissé de côté, et je m'excuse si je semble vous sermonner —, vous ne devriez pas consacrer la totalité de vos efforts et de vos énergies uniquement au traitement des plaintes. C'est une partie de votre travail. Vous êtes, d'abord et avant tout, le «centre de ressources» chargé d'aider le Parlement à comprendre le dossier des droits de la personne au Canada et à piloter ce dossier.

Ce contexte est très important depuis le 11 septembre. Nous avons vu de nombreux projets de loi — vous en avez mentionné un, mais je pourrais en citer d'autres — par lesquels nous nous sommes lancés, en tant que société, en tant que Parlement, dans de nombreuses initiatives. Notre Chambre, la chambre du second examen objectif, est appelée non pas à répondre aux besoins immédiats, mais plutôt à mesurer l'impact de ces besoins sur le système. Si nous n'avons pas d'instrument parlementaire, c'est-à-dire le comité permanent, pour donner suite à tout cela, qu'arrivera-t-il à votre travail? Vous déposerez peut-être un rapport un jour. Vous pourrez l'envoyer au ministre de la Justice, accompagné d'une belle lettre. Nous vous accorderons peut-être même trois ou quatre ou six heures pour témoigner devant le

Ms Falardeau-Ramsay: I completely agree, Senator Joyal, and we might act differently if we had discretion to do what we would like to do. However, we have no choice but to deal with complaints. Supreme Court decisions such as *Blencoe* tell us that we must deal diligently with complaints. We must do that within our budget. Of course we first address the most urgent. The most urgent is complaint determination.

The Auditor General told us some years ago that we should not be building a backlog. *Blencoe* says we must respond quickly. This year we have realized that, even after streamlining all our operations, after striving to be the most productive, the most efficient, the most effective in dealing with complaints, we will never be able to deal with the backlog. We can deal with the current complaints flow, but we cannot deal with the backlog.

We must be very cautious. We send more and more cases to the tribunal in order to deal with racial harassment, sexual harassment — cases where credibility is a big issue. That puts a lot of pressure on our legal services. We may at some point have to delay sending cases to the tribunal because we will not have enough resources.

Even though we would truly love to do much more, we cannot. As far as promotional work is concerned, there is little left after salaries and operational budgets. Do not forget that we are a national institution. We had a promotional budget of \$200,000. We would need miracles to go very far with that amount; yet that remains a part of our job. We would like to provide this type of expertise to Parliament. We would welcome that role, but we must be funded in order to fulfil that role. We can do it now, to a certain extent, but we cannot, for example, research issues. I told you that when I appeared before the Committee of the Whole in the Senate.

The Chairman: As I recall, when the Canadian Human Rights Act was set up originally, the intention was to prevent discrimination and abuse just as much as to address complaints about such actions. I am hearing that your budget has not expanded sufficiently to allow you to do the education portion of your job. If you are to provide expertise to parliamentarians too, which is a key role in my opinion, the priority given to funding the Human Rights Commission must be rethought.

Ms Falardeau-Ramsay: I agree entirely with you. Our functions of promotion and education are as important, if not more important, than our mandate for processing complaints. Our budget has been cut often in the past and this is ultimately a funding problem. We are blessed with a very committed staff. Our people do not count their hours and they are very good at their

comité plénier de notre Chambre. Cependant, au bout du compte, qu'aurons-nous accompli?

Mme Falardeau-Ramsay: Je suis entièrement d'accord, sénateur Joyal, et nous pourrions agir différemment si nous avions la latitude de faire comme bon nous semble. Cependant, nous n'avons pas le choix, nous devons donner suite aux plaintes. Les décisions de la Cour suprême comme celle rendue dans l'affaire *Blencoe* nous imposent de traiter les plaintes avec diligence. Nous devons le faire à même notre budget. Bien sûr, nous nous occupons d'abord de ce qui est le plus urgent. Or le plus urgent, c'est de rendre des décisions relativement aux plaintes.

Le vérificateur général nous a dit il y a un certain nombre d'années de ne pas accumuler d'arriérés. La décision *Blencoe* nous impose de donner suite rapidement. Cette année, nous nous sommes rendu compte que, même après avoir rationalisé notre fonctionnement, après nous être efforcés d'être le plus productif, le plus efficace et le plus efficient possible dans le traitement des plaintes, nous n'arriverons jamais à nous débarrasser de l'arriéré. Nous pouvons traiter les plaintes au fur et à mesure, mais nous n'arrivons pas à éliminer l'arriéré.

Nous devons être très prudents. Nous envoyons de plus en plus de cas au tribunal dans les affaires de harcèlement racial et sexuel, affaires dans lesquelles la crédibilité est primordiale. Cela exerce d'énormes pressions sur nos services juridiques. À un moment donné, nous devons peut-être retarder le renvoi des affaires au tribunal parce que nous n'aurons pas suffisamment de ressources.

Même si nous aimerions vraiment en faire beaucoup plus, cela nous est impossible. Pour ce qui est de faire de la promotion, il ne reste pas grand-chose après avoir payé les salaires et le budget de fonctionnement. N'oubliez pas que nous sommes une institution nationale. Nous avions un budget de publicité de 200 000 \$. Il faudrait faire des miracles pour aller très loin avec ce montant; pourtant, cela n'en demeure pas moins une partie intégrante de notre travail. Nous aimerions fournir ce type d'expertise au Parlement. Nous adorerions jouer ce rôle, mais nous avons besoin d'argent pour remplir ce rôle. Nous pouvons le faire maintenant, dans une certaine mesure, mais nous ne pouvons pas, par exemple, faire de la recherche sur des dossiers. Je vous l'ai déjà dit quand j'ai témoigné devant le comité plénier du Sénat.

La présidente: Si je me rappelle bien, quand la Loi canadienne sur les droits de la personne a été créée au départ, l'intention était d'empêcher la discrimination et les abus tout autant que de donner suite aux plaintes en la matière. Or je vous entends dire que votre budget n'a pas été suffisamment augmenté pour vous permettre d'assumer la partie de votre mandat qui traite de l'éducation. Si vous devez donner des conseils aux parlementaires par-dessus le marché, ce qui est à mon avis un rôle clé, il faut reconsidérer la priorité accordée au financement de la Commission des droits de la personne.

Mme Falardeau-Ramsay: Je suis bien d'accord avec vous. Nos fonctions de promotion et d'éducation sont tout aussi importantes, sinon plus, que notre rôle de traitement des plaintes. Notre budget a été réduit à plusieurs reprises dans le passé et c'est en somme un problème de financement. Nous avons le grand bonheur de pouvoir compter sur un personnel très dévoué. Nos

work. Otherwise, we would never be able to do what we are doing at the moment.

Senator Joyal: These issues are all complementary to the objective.

The Chairman: Since September 11, the government has instituted massive pieces of legislation that impact on human rights. Resources have been found to deal with those objectives — and appropriately so. RCMP, CSIS and immigration people who work for our security have received funding. I maintain that the protection of our human rights, the proportionality issue, is also important.

Have you approached the government or has the government approached you to say that you should be part of the package? The underpinning of our society is found in the values that we are striving to protect. If we alter those rights with new legislation, we must expand our analysis of the impacts. If you have not made that approach, perhaps someone should be doing that on your behalf.

Ms Falardeau-Ramsay: We have done a bit of that. I will ask Mr. Hucker to say more. Can I tell you frankly that I do not have big hopes? This human rights aspect often falls by the wayside. I would welcome all the help we can get to be considered in that package; you can be sure of that.

Mr. Hucker: In response to the question about approaching the holders of the purse strings, we have done that for the immediate short-term needs, which are quite acute. Madame Falardeau-Ramsay mentioned our legal services. We were at a point some weeks ago where we appeared to be unable to represent the public interest in individual cases before tribunals. We have gone to the board, and I think it will give us some short-term funding for this year. It does not want newspaper headlines where the commission is not able to argue public interest issues before a human rights tribunal.

For long-term needs, we are not likely to be funded, at least as things stand now. To respond to the sorts of issues that the chairman and Senator Joyal have raised, there is a need for major restructuring along the lines Justice La Forest recommended, which would enable the commission to stand back, not become totally focused on individual cases, select the significant ones and take a more strategic approach. We try to do some of that. The law now says, "You shall investigate every complaint." — not "you may," but "you shall" investigate. "Investigate" means write a report, conciliate, and, if necessary, as the Chief Commissioner said, take it to the tribunal. That is absorbing our resources.

employés se dévouent sans compter et excellent dans ce qu'ils font. S'il en était autrement, nous ne pourrions jamais faire ce que nous faisons maintenant.

Le sénateur Joyal: Ces questions sont toutes complémentaires à l'objectif.

La présidente: Depuis le 11 septembre, le gouvernement a adopté d'importantes mesures législatives qui ont une incidence sur les droits de la personne. Des ressources ont été trouvées pour qu'on puisse respecter ces objectifs — et c'est bien ce qu'il fallait faire. La GRC, le SCRS et les responsables de l'immigration qui veillent à notre sécurité ont reçu des fonds. Je maintiens que la protection des droits de la personne, la question de la proportionnalité, est aussi importante.

Avez-vous pressenti le gouvernement ou celui-ci a-t-il communiqué avec vous pour vous dire que vous deviez participer? Notre société repose sur les valeurs que nous tenons à protéger. Si nous modifions ces droits par une nouvelle loi, nous devons approfondir notre analyse des répercussions. Si vous n'avez pas envisagé les choses sous cet angle, peut-être que quelqu'un devrait le faire en votre nom.

Mme Falardeau-Ramsay: Nous l'avons fait dans une certaine mesure. Je vais demander à M. Hucker de vous en parler. Puis-je vous dire bien franchement que je n'ai pas de grands espoirs? Cet aspect des droits de la personne est souvent négligé. J'accepterais avec plaisir que toute l'aide dont nous avons besoin soit prise en compte, vous pouvez en être certains.

M. Hucker: Pour répondre à la question concernant nos demandes auprès de ceux qui tiennent les cordons de la bourse, nous en avons présentées pour les besoins immédiats à court terme, qui sont très pressants. Mme Falardeau-Ramsay a mentionné nos services juridiques. Il y a quelques semaines, nous semblions être dans l'impossibilité de représenter l'intérêt public dans des cas individuels soumis à des tribunaux. Nous nous sommes adressés au bureau, et je pense qu'on obtiendra un financement à court terme pour cette année. La Commission ne veut pas faire les manchettes parce qu'elle ne serait pas en mesure de défendre l'intérêt public devant un tribunal des droits de la personne.

Pour les besoins à long terme, nous n'obtiendrons vraisemblablement pas de fonds, en tout cas pas si rien ne change. Pour tenir compte des aspects que la présidente et le sénateur Joyal ont soulevés, il faut procéder à une importante restructuration similaire à ce qu'a recommandé le juge La Forest, qui permettrait à la Commission de prendre du recul, de ne pas se laisser entièrement absorber par des cas individuels, de retenir ceux qui ont de l'importance et d'adopter une approche plus stratégique. Nous essayons de le faire en partie. La loi dit maintenant qu'on doit faire enquête pour chaque plainte — non pas qu'on peut, mais qu'on doit faire enquête. Faire enquête, cela signifie rédiger un rapport, recourir à la conciliation et, au besoin, comme l'a dit le commissaire en chef, faire appel au tribunal. Cela absorbe nos ressources.

When we say we are starting to examine policies and legislation from an international human rights point of view, we are doing this on a modest basis. We are just starting to do that.

Senator Joyal: I want to come back to the substance of your recommendation in terms of international obligations of Canada. As you know, the Minister of Justice is requested in the Department of Justice Act to certify that a new bill is in conformity with the Charter of Rights and Freedoms. It is an obligation, and when a government bill is tabled, it is presumably certified. Somebody, somewhere, has gone through the process of checking the bill according to the Charter's provision. As you know, this study is never made available to Parliament. Rarely would the Minister of Justice table the advice that he or she has received on this.

If we are to add to the scope of certification by the Department of Justice, in my opinion, it should be through the amendments of the Department of Justice Act whereby we would add, to the Charter requirement, the Canadian Human Rights Act, international obligations and the related international instruments.

The Department of Justice generally seems to be rather on the defensive concerning recognition of the obligations that Canada has accepted in signing those treaties. As I said to previous witnesses, the impression I get — and it is an impression and might be unfair and we should not be unfair in the human rights standing committee so I want to give the benefit of the doubt — that the prevailing perception is we signed all those instruments, but they are in the domain of good intentions. At the table level in the Government of Canada, we have a Charter, a Human Rights Act and that is all. Since the *Baker* case and the *Burns and Rafay* case, which was a very sensitive issue, the court has recognized that Canada has to live domestically by what is says internationally. We cannot be in all the international fora preaching for this or that and then introduce legislation in Parliament that seems to be in contradiction with what we say internationally. As you have said, there is nobody to check that. There is no arbiter of that.

Unless there is a clear obligation, a clear responsibility on behalf of the Minister of Justice to certify bills, it will be difficult to run after our tail, to use an image, to try to catch up after the bill has been tabled. It is a little difficult. I have been in Parliament for a certain number of years, and I will tell you to try to ring the bell on the government's door that this bill is in breach of international obligations.

[Translation]

This will not happen any time soon. There is still a great deal of resistance in recognizing that we must from now on interpret the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the various Canadian human rights laws in the context of international accords, and I might add to substantiate this — this has been

Quand nous disons que nous commençons à examiner les politiques et la législation en fonction des droits de la personne pris sous l'angle international, nous le faisons de façon modeste. Nous commençons à peine à le faire.

Le sénateur Joyal: Je reviens à l'essentiel de votre recommandation concernant les obligations internationales du Canada. Vous le savez, le ministre de la Justice est tenu par la Loi sur le ministère de la Justice de certifier qu'un nouveau projet de loi est conforme à la Charte des droits et libertés. C'est une obligation, et quand un projet de loi d'initiative gouvernementale est déposé, il faut présumer qu'il a obtenu cette certification. Quelqu'un, quelque part, a pris la peine de s'assurer que le projet de loi était conforme à cette disposition de la Charte. Comme vous le savez aussi, cette étude n'est jamais fournie au Parlement. Il est rare que le ministre de la Justice dépose l'avis qu'il ou elle a reçu à ce propos.

Pour que nous puissions avoir une idée de la valeur de la certification assurée par le ministère de la Justice, à mon avis, il faudrait apporter des modifications à la Loi sur le ministère de la Justice de manière à ajouter, à l'exigence concernant la Charte, une mention de la Loi canadienne sur les droits de la personne, de nos obligations internationales et des instruments internationaux connexes.

Le ministère de la Justice se montre assez réticent quand on invoque les obligations qu'a contractées le Canada en signant ces traités. Comme je l'ai dit à d'autres témoins, l'impression que j'ai — ce n'est qu'une impression et elle pourrait ne pas être juste et comme nous ne voudrions pas nous montrer injustes au comité permanent des droits de la personne, je tiens à accorder en l'occurrence le bénéfice du doute —, c'est qu'on se dit généralement que nous signons tous ces instruments, mais que ce ne sont là que de bonnes intentions. Au Canada, nous avons la Charte, la Loi sur les droits de la personne, et c'est tout. Depuis l'arrêt *Baker* et l'arrêt de *Burns et Rafay* qui portaient sur une question très délicate, la Cour a reconnu que le Canada doit à l'échelle nationale se conformer à ses obligations internationales. Nous ne pouvons pas réclamer ceci ou cela dans les forums internationaux pour adopter après au Parlement des lois qui semblent contredire nos propos sur la scène internationale. Comme vous l'avez dit, il n'y a personne pour surveiller cela. Il n'y a pas d'arbitre.

À moins qu'il y ait une obligation claire, une responsabilité claire du ministre de la Justice de certifier les projets de loi, il sera difficile d'agir après coup, d'essayer de se rattraper une fois le projet de loi déposé. C'est assez difficile. Je suis au Parlement depuis des années et je peux vous dire que de tenter de sonner à la porte du gouvernement pour signaler que ce projet de loi va à l'encontre de nos obligations internationales, enfin.

[Français]

Ce n'est pas demain la veille. Il y a encore énormément de résistance à reconnaître qu'on doit interpréter dorénavant la Charte canadienne des droits et libertés et les différentes lois canadiennes dans le domaine des droits de la personne dans le contexte des accords internationaux et, s'il en est une preuve —

pointed out here previously — that over 400 international instruments allude to or deal directly with human rights.

We have no consolidation, compendium or even a single source we could consult. Moreover, insofar as the interpretation of international convenants is concerned — witnesses also explained this — there is no unanimity. This is an area which by definition is very fluid. There is no complete certainty to be had in this area. In practice, do you not think that the recommendation to amend the Minister of Justice's law in order to oblige her to ensure that bills are in keeping with Canada's international human rights obligations, is the fundamental reform to be brought to the system?

Ms Falardeau-Ramsay: That would be an excellent reform. That is why, as well as for the other reasons you mentioned, I recommended that this be done through a cabinet document. In this way this would already be done at the administrative level and parliamentarians would know that consistency would be ensured. More specifically, it would be preferable that this be done through an amendment to the law by the Minister of Justice. This would be a very positive obligation.

Senator Joyal: The problem we have as parliamentarians is that when we are faced with a bill which raises issues involving Canada's international obligations, like Bill C-7, and the minister and her representatives tell us that it is perfectly in compliance with the Charter and our international obligations, they can explain this to us and make this affirmation formally in our debates, but we do not have access to these documents. In the exercise of our responsibility as legislators, your participation in these debates is essential. You are Parliament's resource person, an officer of Parliament, and in a context where we have heard positive statements about compliance, but where questions persist — not to say doubts — we must go beyond those reassurances in order to satisfy ourselves that the bill in question does indeed comply with Canada's international obligations.

When we go through this exercise and must satisfy ourselves as to the expertise involved, if the commission were to become a permanent witness before this committee — and even before the Committee on Legal and Constitutional Affairs, where, traditionally, this type of issue is raised — your presence at our debates would allow us to go beyond the pure and simple statement that the bill is in compliance. That is one area where we will have to make recommendations. How can this committee improve the system so that in future Canada's international obligations are better reflected in Canadian legislation and decisions?

How can the system be structured so as to guarantee that the knowledge will be put at the disposal of the government in a consistent manner? If this is only done sporadically, we only need to one day be replaced by someone else, or be busy with other duties, for our compliance objective to slip.

on l'a souligné ici antérieurement — plus de 400 instruments internationaux touchent ou ont rapport aux droits de la personne.

Nous n'avons pas de consolidation ou de compendium ou même une source unique que nous pourrions consulter. En plus, dans le domaine de l'interprétation des conventions internationales — des témoins nous ont expliqué cela aussi — il n'y a pas d'unanimité non plus. Nous sommes dans un domaine qui, par définition, est très mouvant. Il n'y a pas de certitude de manière complète dans ce domaine. En pratique, la recommandation d'amender la loi du ministre de la Justice, qui l'obligerait à certifier les projets de loi, eu égard aux obligations internationales du Canada dans le domaine des droits de la personne, n'est-elle pas finalement la réforme fondamentale à faire dans le système?

Mme Falardeau-Ramsay: Ce serait une excellente réforme. C'est pour cela, et pour les raisons que vous avez mentionnées, que je recommandais que ce soit fait sur le plan du document de Cabinet. À ce moment, c'est déjà au plan administratif et cela assure les parlementaires qu'il y a une conformité. D'une façon plus précise il serait préférable que cela soit fait par un amendement à la loi par le ministre de la Justice. Ce serait une obligation très positive.

Le sénateur Joyal: Le problème que nous avons en tant que parlementaires c'est que lorsque nous sommes saisis d'un projet de loi qui soulève des questions d'obligations internationales du Canada, comme le projet de loi C-7, et que le ministre et ses représentants nous disent que c'est parfaitement conforme à la Charte et aux obligations internationales, ils peuvent nous l'expliquer et nous l'affirmer de façon formelle dans nos débats, cependant, nous n'avons pas accès à ces documents. Dans l'exercice de notre responsabilité de législateur, votre participation à ces débats est essentielle. Vous êtes la personne ressource du Parlement, l'officier du Parlement, qui dans un contexte où on a une affirmation positive de conformité et où subsiste des questions, — pour ne pas dire des doutes — il faut aller au-delà de l'affirmation pour tenter d'arbitrer ou de nous satisfaire que le projet de loi en question est conforme aux obligations internationales du Canada.

Lorsque nous faisons cette démarche et que nous ayons à nous satisfaire de l'expertise, si la Commission devenait un témoin permanent de ce comité-ci — et même de celui des affaires juridiques et constitutionnelles, où traditionnellement ce type de questions est soulevé —, votre présence à nos débats nous permettrait d'aller au-delà de l'affirmation pure et simple que le projet de loi est conforme. C'est une question pour laquelle nous aurons à faire des recommandations. Comment ce comité actuel peut-il améliorer le système pour que dorénavant, les obligations internationales du Canada soient mieux reflétées dans la législation et les décisions canadiennes?

Comment le système pourrait-il être aménagé de sorte que nous puissions garantir que les connaissances soient mises à la disposition du gouvernement de façon constante? Si on le fait simplement par à-coups, il suffira que quelqu'un d'entre nous un jour soit remplacé ou occupé à d'autres fonctions pour que nous ne maintenions pas cet objectif de conformité.

Ms Falardeau-Ramsay: We would be willing to undertake to provide this kind of service. It is simply a matter of financial resources. I share your vision of the role which the commission should play. This would provide an impartial perspective, and a certain distance.

[English]

The Chairman: I want to thank the witnesses for staying later than the allotted time and, in particular, I want to thank you for succinctly giving us good ideas on furthering human rights machinery on complex issues. You have hit the nail on the head. Some of the key issues are dealt with in your paper and in your elaborations tonight. I hope that you will find some of the fruits of your labour in our report, as we will highlight some of the things said today.

Honourable senators, we had indicated that we would be attempting to file our report before the Christmas break. Our researcher, our clerk and myself have been working on a preliminary report that, hopefully, will be ready shortly for a first consideration by the committee. Currently, we are not scheduled to meet on December 3. On December 10, from 4 p.m. to 7 p.m., we will move our meeting to the Victoria Building. If we can do a report, and if committee members are satisfied with it, I intend to move to file it before Christmas. However, we may have to sit at some emergency time. I will get in touch with all of you to find some appropriate time to finish off our report.

The report will be a background about what this committee is and what it can do, including some rationale that we have heard for the continuance of the committee. We have heard some eminently good suggestions that we can put to the government immediately, namely, that study and action are needed. We can then frame others as to what appropriate areas need more in-depth study. Those will have to be put in a study format and be presented to the internal economy committee and the Senate as a whole.

I sent a letter asking anyone who is interested to provide comments about a long-term, in-depth study. We heard about six major areas and we must hone it down to two or three. I look forward to your comments.

The committee adjourned.

OTTAWA, Monday, December 10, 2001

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 2:40 p.m. to give consideration to a draft report and to examine issues relating to human rights, and, inter alia, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

Mme Falardeau-Ramsay: Nous serions prêts à entreprendre ce type de service. C'est simplement une question de ressources financières. Je partage votre vision du rôle que la Commission devrait jouer. Cela nous donnerait un éclairage impartial qui aurait un certain recul.

[Traduction]

La présidente: Je remercie les témoins d'être restés au-delà de l'heure prévue pour la fin de la séance et je vous remercie particulièrement pour les bonnes idées que vous nous avez exposées de façon succincte sur la façon d'améliorer le fonctionnement du régime des droits de la personne face à des questions complexes. Vous êtes allés droit au but. Certaines des grandes questions qui se posent sont traitées dans votre document et vous en avez parlé ce soir. J'espère que vous retrouverez en partie les fruits de vos efforts dans notre rapport, là où nous mettrons en évidence certaines des choses qui ont été dites aujourd'hui.

Honorable sénateurs, nous avons dit que nous tenterions de déposer notre rapport avant le congé de Noël. L'attaché de recherche, le greffier et moi-même avons tenté de rédiger un rapport préliminaire qui, j'espère, pourra sous peu être soumis au comité pour un premier examen. Pour l'instant, il n'est pas prévu que nous nous réunissions le 3 décembre. Le 10 décembre, de 16 heures à 17 heures, nous tiendrons plutôt notre séance à l'édifice Victoria. Si nous pouvons présenter un rapport, et si les membres du comité l'approuvent, j'ai l'intention de proposer qu'on le dépose avant Noël. Toutefois, il se peut que nous devions siéger d'urgence. Je communiquerai avec vous tous pour trouver un moment qui vous convienne pour que nous puissions mettre la dernière main à notre rapport.

Ce dernier exposera ce qu'est le comité et ce qu'il peut faire, et exposera certaines des raisons qui nous ont été présentées pour le maintien du comité. Nous avons entendu quelques excellentes suggestions que nous pouvons déjà soumettre au gouvernement, notamment qu'une étude et des mesures s'imposent. Nous pouvons ensuite formuler d'autres suggestions sur des aspects qui nécessiteraient une étude plus approfondie. Il faudra présenter cela sous forme d'étude et le soumettre au Bureau de régie interne et au Sénat.

Je fais parvenir une lettre demandant à tous les intéressés de se prononcer sur l'intérêt d'une étude approfondie à long terme. Nous avons entendu parler de six grands secteurs et nous devons les ramener à deux ou trois. J'attends vos commentaires.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 10 décembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 14 h 40 pour considérer un projet de rapport et pour étudier diverses questions ayant trait aux droits de la personne et examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I remind every one that this is International Human Rights Day. This is the day when we take note and account of our international obligations under the Universal Declaration of Human Rights. I am very pleased that we are meeting in public to discuss a draft of our committee report.

For the benefit of our viewers on television, this is a new Senate committee, which was set up in March, and it is the first committee to deal exclusively with human rights issues. Our first study has been a wide-ranging and intensive examination of human rights issues. We aimed at making immediate recommendations and identifying issues that will require more specific study in the future.

Later today, we will hear from representatives of the Manitoba and Saskatchewan Human Rights Commission.

Senators should have received a revised draft of the report we discussed last week. The changes are only minor corrections reflecting comments that were provided to me and the ongoing process of editing in both languages.

None of the changes to this point are of a substantive nature. However, this is our opportunity to deal with any additions that we wish to make to the report.

The report incorporates most of the comments made. There is an additional one suggested by Senator Wilson, which could be construed as substantial, and Senator Finestone may be raising some issues today that have not been brought to the attention of the clerk, the researcher or myself.

One of our recommendations deals with the working head of delegations to the next United National Human Rights Commission. The nominal head of the delegation is usually the Minister of Foreign Affairs, or a minister, and we are not recommending a change to that. However, we are recommending that the working head of the delegation be of ambassadorial status and that they be a senior official carrying the weight of understanding and responsibility from the Canadian government.

Senator Wilson made a comment that I thought was very valuable. We discussed it, although we did not really know the lay of the land. She said that there should be room for a delegation of parliamentarians from both houses and all parties as part of the commission for a substantive time. We did not recall the officials to find out exactly what the position is. Since we have a new minister in place who has had a lot on his plate with things like Bill C-36, this is a very valuable recommendation, but I am not

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (présidente) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, je vous rappelle qu'aujourd'hui, c'est la Journée internationale des droits de l'homme. C'est le jour où nous devons nous rappeler de nos obligations internationales en vertu de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Je suis très heureuse que nous nous réunissions publiquement pour discuter d'un projet de rapport rédigé par le comité.

À l'intention de ceux et celles qui nous regardent à la télévision, le comité du Sénat auquel nous siégeons est nouveau, il a été établi en mars et c'est le premier comité chargé exclusivement de traiter des questions ayant trait aux droits de la personne. Notre première étude nous a conduits à faire un examen aussi vaste qu'approfondi de questions qui concernent les droits de la personne. Nous avons voulu présenter immédiatement des recommandations et cerner les questions qui nécessiteront une étude plus précise.

Plus tard, nous entendrons les représentantes des Commissions des droits de la personne du Manitoba et de la Saskatchewan.

Chers collègues, vous avez certainement reçu une version révisée du rapport dont nous avons discuté la semaine dernière. Les changements qui ont été apportés ne sont que des corrections mineures qui reflètent des observations qui m'ont été faites, et des révisions du texte dans les deux langues.

Jusqu'ici, aucun de ces changements n'est substantiel. Toutefois, nous avons aujourd'hui l'occasion de discuter de ce que nous souhaiterions ajouter au rapport.

Le rapport intègre la plupart des observations qui ont été faites. Il y a en outre un commentaire du sénateur Wilson qui pourrait être considéré comme substantiel, et le sénateur Finestone va peut-être aujourd'hui soulever certains points qui n'ont pas été portés à mon attention ni à celle du greffier ou de l'attaché de recherche.

Une de nos recommandations porte sur la personne qui sera, à titre opérationnel, le chef des délégations à la prochaine Commission des droits de l'homme des Nations unies. Habituellement, c'est le ministre des Affaires étrangères ou un ministre qui est le chef en titre de la délégation, et nous ne recommandons pas de modifier cela. Toutefois, nous recommandons que la personne qui sera, à titre opérationnel, le chef de la délégation ait le rang d'ambassadeur et soit un haut fonctionnaire qui aura le poids que donne la conscience de la responsabilité dont le gouvernement canadien le chargera.

Le sénateur Wilson a fait une observation qui, à mon avis, est très utile. Nous en avons discuté, même si nous ne savions pas réellement quelles sont les règles qui doivent s'appliquer. Elle a dit que l'on devrait prévoir une délégation de parlementaires où seront représentés les deux Chambres et tous les partis, et qui pourra participer à la Commission pendant un certain temps. Nous n'avons pas fait revenir les fonctionnaires pour déterminer quelle était exactement leur position à ce sujet. Étant donné que nous

sure we would have the substance upon which to base it in a report.

I asked Senator Wilson if it would be all right if the Chair and Deputy Chair drafted a letter to the minister saying that we believe it would be in Canada's best interests to have an all-party delegation involved at the UN Human Rights Commission for a substantive period of time.

This would be a learning process for parliamentarians as well as a time when parliamentarians could interact with their counterparts around the world. It is important that Canada reflect its Parliament in the commission.

The next UN Human Rights Commission will be very important due to the terrorist activity that has occurred. It will involve the fallout of what is happening in Afghanistan and what is happening in many countries with regard to changes in human rights.

Therefore, the UN Human Rights Commission will be dealing with many substantive issues. Not only is it necessary that we have someone ambassadorial, something that Senator Finestone has always said, but also that parliamentarians should be part of the equation.

With Senator Wilson's concurrence, and with the comments of any other senators, I would like to deal with this by way of a letter to the minister, making our suggestion. That way, it could be immediate to him. He can respond and say, "I was contemplating that anyway," or, "What do you have in mind?" We could handle it that way, rather than trying to change the report at this time.

Senator Finestone: This is tongue in cheek, but I wondered if when you write the letter to the minister you should say, "Would you consult the whip first?"

[Translation]

It is not a minister who leads either the work or the members in the House. It is the whip and the House leader who decide that they need something or someone, because some bills have to be put to vote, right?

[English]

I do know that there was a time when they sent delegates for a period of three weeks during what must have been a dead time in the House, or a time when people were not involved in active legislative process. You cannot suggest that members should be away for any prolonged period of time while the House is in session and while they are carrying out their responsibilities to their constituency. You must be in your riding at least once to week to meet with your constituents. You have phone calls to answer. It is important to become effective. When our season does

avons un nouveau ministre qui a eu beaucoup à faire, notamment avec le projet de loi C-36, c'est une recommandation très utile, mais je ne suis pas sûre que nous puissions l'étayer convenablement pour l'intégrer dans le rapport.

J'ai demandé au sénateur Wilson si elle acceptait que la présidente et la vice-présidente écrivent une lettre au ministre pour lui dire qu'à notre avis, il serait dans l'intérêt du Canada qu'une délégation représentant tous les partis soit impliquée dans les travaux de la Commission des droits de l'homme des Nations unies pendant un certain temps.

Pour les parlementaires, ce serait une excellente expérience éducative qui leur donnerait aussi l'occasion de rencontrer leurs homologues du monde entier. Il est important que le Canada fasse représenter son Parlement auprès de la Commission.

La prochaine Commission des droits de l'homme des Nations unies aura une grande importance étant donné les récents agissements terroristes. On y discutera des retombées de ce qui se passe en Afghanistan et des mesures prises dans de nombreux pays qui modifient la donne en ce qui concerne les droits de la personne.

Ainsi, donc, la Commission des droits de l'homme des Nations unies se penchera sur de nombreuses questions fondamentales. Non seulement est-il nécessaire de déléguer quelqu'un qui aura le rang d'ambassadeur, un point qu'a toujours fait valoir le sénateur Finestone, mais il faut également s'assurer que des parlementaires participent aux débats.

Avec l'accord du sénateur Wilson et compte tenu des observations qui pourraient faire les autres sénateurs, j'aimerais régler la question en envoyant une lettre au ministre pour lui transmettre notre suggestion. De cette façon, elle lui sera présentée directement. Il peut répondre et dire: «C'était ce que j'envisageais de toute façon» ou «Comment suggérez-vous de procéder?» Nous pourrions régler la chose de cette façon, plutôt que d'essayer de modifier le rapport maintenant.

Le sénateur Finestone: Je plaisante, mais je me demande si, dans la lettre au ministre, vous ne devriez pas dire: «Pourriez-vous d'abord consulter le whip?»

[Français]

Ce n'est pas un ministre qui dirige les travaux de la Chambre et les personnes en Chambre. C'est le «whip» et le leader en Chambre qui décident quand ils ont besoin de quelqu'un ou de quelque chose, parce qu'on doit soumettre certains projets de loi au vote, non?

[Traduction]

Je sais qu'à un moment donné, on envoyait des délégués pendant trois semaines, au cours d'une période où il ne devait pas se passer grand chose à la Chambre ou quand les gens n'étaient pas impliqués dans un processus législatif en marche. On ne peut pas suggérer que des députés s'absentent pendant longtemps lorsque la Chambre siège et qu'ils ont des responsabilités vis-à-vis leurs commettants dont ils doivent se décharger. Il faut que vous vous rendiez dans votre circonscription au moins une fois par semaine pour rencontrer vos électeurs. Il y a des gens qui vous ont

not conflict with the UN season we could be effective, for a week at a time on an ongoing basis once every few months.

I cannot see it otherwise. That is my personal reaction. I would have loved that kind of opportunity, as would everybody around here, but I do not know how practical it is.

Senator Wilson: It is fine to consult the whips, but independents are automatically outside that process. It is important. We were outside so much of the process, that this one I refuse to give up. I would put tongue in cheek on that one.

I was there last June with an NDP and a Liberal member. We were there for only four days, but it was invaluable to me to understand how it works. You do not have to be there for a prolonged period, but it is essential. It happened two years ago under Minister Axworthy. I do not know whether Minister Manley continues that.

I would be in favour of pressing that. If there is any chance of getting a firm recommendation in the future, we should not lose track of it.

The Chairman: If we deal with this matter by letter, it will go directly to him and he will have to deal with it. I hope we will get a favourable response. If there is any need to take it up as a committee later, we can do so, but if it is starting to work, then perhaps the department or minister can advise of that process since we signalled it.

Senator Wilson: For example, there is a week in March when we do not sit.

The Chairman: You were saying that you want independents to be involved and Senator Finestone was saying the whips should be involved. We can craft in our letter that we are saying that people who are committed to this area are interested in this area and are well versed. It is technical and you must have a certain amount of background to pick it up. I can understand why the four days for Senator Wilson were valuable, because she had the background going in there for the four days. Senator Finestone and many of the senators would, after sitting on this committee, be well prepared to go in and it would not be then a time factor. It would be helpful if we could craft those thoughts into a letter to the minister.

Senator Wilson: Be careful because the usual thing is to send it to the whips.

The Chairman: It would be to Minister Manley.

Senator Wilson: I am saying to please include the independents, if necessary by name.

Senator Beaudoin: Senator Wilson is right.

Senator Finestone: Madam Chair, that is fine as long as we do not say, "long periods of time." If you say a full week at a time or

appelé au téléphone et que vous devez rappeler. Il est important de se montrer efficace. Lorsque nos travaux n'entrent pas en conflit avec ceux des Nations unies, nous pourrions être efficaces, nous pourrions participer pendant une semaine à la fois à quelques mois d'intervalle.

Je ne vois pas comment on pourrait procéder autrement. C'est mon avis personnel. J'aurais été ravie d'avoir une telle possibilité, comme tout le monde ici, mais je ne sais pas dans quelle mesure c'est faisable.

Le sénateur Wilson: C'est très bien de vouloir consulter les whips, mais les indépendants sont automatiquement exclus de ce processus. C'est important. Nous avons été tellement exclus du processus, que dans ce cas, je refuse d'abandonner. Je parle sérieusement.

J'étais là-bas en juin dernier avec un député du NPD et un autre du Parti libéral. Nous ne sommes restés que quatre jours, mais l'expérience a été extrêmement utile pour moi, pour comprendre comment cela fonctionne. Il n'est pas nécessaire de rester longtemps, mais c'est essentiel. C'était il y a deux ans, lorsque le ministre était M. Axworthy. Je ne sais pas si M. Manley continue à faire ce genre de chose.

Je souhaiterais qu'on le presse de le faire. S'il y a une possibilité de présenter une recommandation ferme à l'avenir, nous ne devrions pas la laisser passer.

La présidente: Si nous soulevons la question dans une lettre, le ministre la recevra directement et il devra prendre des dispositions en conséquence. J'espère que nous aurons une réponse favorable. S'il s'avère nécessaire que le comité revienne sur la question plus tard, nous pouvons le faire, mais s'il y a quelque chose en marche, le ministère ou le ministre peuvent nous en aviser, étant donné que nous avons attiré leur attention sur ce point.

Le sénateur Wilson: Par exemple, il y a une semaine en mars pendant laquelle nous ne siégeons pas.

La présidente: Vous avez dit que vous souhaitez que les indépendants soient impliqués, quant au sénateur Finestone, elle souhaite que les whips interviennent. Nous pouvons dire dans notre lettre qu'il y a des gens bien informés et engagés que cela intéresse. Il y a un côté technique, et il faut avoir certains antécédents pour pouvoir suivre. Je peux comprendre pourquoi les quatre jours passés par le sénateur Wilson à la Commission ont été utiles, parce qu'elle avait les antécédents nécessaires. Le sénateur Finestone et de nombreux sénateurs, après avoir siégé au comité, seraient fort bien préparés, et la question de temps n'entrerait pas en ligne de compte. Ce serait une bonne chose si nous pouvions faire une lettre au ministre pour lui exposer ces idées.

Le sénateur Wilson: Attention, parce qu'habituellement, de telles lettres sont envoyées aux whips.

La présidente: Elle serait adressée au ministre Manley.

Le sénateur Wilson: Je vous demanderais de bien vouloir inclure les indépendants, en citant des noms, le cas échéant.

Le sénateur Beaudoin: Le sénateur Wilson a raison.

Le sénateur Finestone: Madame la présidente, c'est très bien à condition de ne pas dire «pendant de longues périodes». Si on

something, that indicates you are not expecting them to be gone for three months.

In that letter, it is interesting that in the summary of recommendations, the first point we have is to send a letter to Manley. That is good.

Senator Joyal: The summary recommendation, on page 3, the third line says that there is a need to ensure a strong Canadian delegation. The word "Canadian" could include parliamentarian, but it could include anybody from the NGO or any provincial government or so forth. "Canadian" is an encompassing term. Is it the intention of the members of the committee to be more specific on the description of the delegation?

The Chairman: When the report was drafted, we were saying we want a strong Canadian delegation, not necessarily restricted to parliamentarians and members of the bureaucracy. The government should consider including NGOs.

Senator Joyal: The word "strong," according to what I gather from your own statement, is that you want to have people who have a background or experience in the field of human rights. If you appoint members of Parliament, or chose among members of Parliament, the delegation should be composed from members of Parliament in both Houses who have historical background in the field of human rights and not people who are on the list because they want to travel.

We should define what we mean by "strong." "Strong" does not mean abundant or quantitative, like the Canadian delegation to Durban last summer. Apparently, there were 350 people who came from all walks of life. Is that what we mean by "strong?" That should be qualified. Otherwise, it is so generous that anybody can put in it whatever he or she wants it to be.

The Chairman: Do you have a different wording that we could incorporate there?

Senator Joyal: As you said, it should be people who have been active in the past in the field of human rights. That is easy to define, which is what we want. I am not a member of the committee, but that is what I read from the interventions that have been made on the committee.

The Chairman: Would the wording "well informed on human rights issues" cover your concerns?

Senator Joyal: I suggest using the words "active and informed."

Senator Wilson: Is this wording open to change?

The Chairman: The letter was geared to parliamentarians to be a part of it. Are we agreed that we will do that? Are we agreed that the chair and deputy chair will be tasked with writing that letter and sending it out?

parle d'une semaine complète à la fois, ou de quelque chose du genre, cela indique que l'on ne s'attend pas à ce que les délégués soient absents pendant trois mois.

À propos, il est intéressant de noter que dans le sommaire des recommandations, le premier point a trait à l'envoi d'une lettre au ministre Manley. C'est bien.

Le sénateur Joyal: Dans le sommaire des recommandations, à la page 3, troisième ligne, on dit qu'il est nécessaire de veiller à ce que l'on envoie auprès de la Commission une délégation canadienne de premier plan. Le mot «canadienne» pourrait couvrir les parlementaires, mais également les ONG ou les gouvernements provinciaux, et cetera. Le mot «canadienne» est général. Les membres du comité ont-ils l'intention de décrire plus précisément la délégation?

La présidente: Lorsque le rapport a été rédigé, nous avons dit que nous voulions une délégation canadienne de premier plan qui ne serait pas nécessairement composée uniquement de parlementaires et de bureaucrates. Le gouvernement devrait songer à inclure des représentants des ONG.

Le sénateur Joyal: L'expression «de premier plan», si j'en crois ce que vous-même avez déclaré, signifie que vous souhaitez une délégation comprenant des gens qui ont certains antécédents ou une certaine expérience dans le domaine des droits de la personne. Si vous nommez ou si vous choisissez des députés pour faire partie de la délégation, ce devrait être des parlementaires des deux Chambres, dont les antécédents démontrent un intérêt pour les droits de la personne, et non des gens dont le nom est inscrit sur la liste parce qu'ils souhaitent voyager.

Nous devrions définir ce que veut dire pour nous l'expression «de premier plan». Cela n'a pas de connotation quantitative et ne signifie pas «nombreuse», comme la délégation canadienne à Durban, l'été dernier. Apparemment, il y avait 350 personnes qui venaient de tous les milieux. Est-ce ce que vous voulez dire par «de premier plan»? On devrait préciser. Autrement, c'est tellement général qu'on peut l'interpréter comme on veut.

La présidente: Avez-vous un autre énoncé que nous pourrions intégrer à cet endroit?

Le sénateur Joyal: Comme vous l'avez dit, ce devrait être des gens qui ont été activement impliqués dans des dossiers concernant les droits de la personne. C'est facile à définir, et c'est ce que nous voulons. Je ne suis pas membre du comité, mais c'est ce que je déduis des interventions qui ont été faites lors des audiences.

La présidente: Est-ce que l'expression «bien informés des questions touchant les droits de la personne» répond à vos préoccupations?

Le sénateur Joyal: Je suggère d'utiliser les mots «actif et informé».

Le sénateur Wilson: Cet énoncé peut-il être modifié?

La présidente: Nous avions l'intention, dans la lettre, de suggérer que des parlementaires fassent partie de la délégation. Êtes-vous d'accord pour que nous procédions ainsi? Êtes-vous d'accord pour que la présidente et la vice-présidente soient chargées d'écrire cette lettre et de la transmettre?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We are agreed that we incorporate the thoughts that have been stated to this point. That was the one outstanding, substantial matter that is not in our report.

The report was drafted taking into account two things. One is that we have heard from a number of witnesses whose occupation or preoccupation is to examine and contemplate human rights issues and the machinery. These people gave them their advice.

The second thing this report takes into account is that unfortunately, we will lose our deputy chair. That has nothing to do with her capabilities, because she certainly has excelled, but we have a rule that senators have to retire at age 75. We could discuss whether that is a human rights issue, but nonetheless, I was mindful that it would be appropriate to get our report out in a timely fashion. I wanted that done before Senator Finestone leaves. I would like that to be our guiding principle.

The report looked at the evidence from our researcher, and it was to pull out the study areas that we could examine. What were the witnesses telling us? What were we telling each other? If you look at the back of the report, you will see that the issues for further study are enumerated. Those are presented in a global way, although perhaps not in the wording that some of us wanted. However, it is simply to touch upon the areas of concern.

On page 31, we have enumerated for further study Canada and Human Rights Treaty Bodies. This includes the entire area of how Canadian society inputs with the government as we prepare new covenants, how we address those issues of Canada's performance and progress in respect of rights set out in the convention, and how we determine the government's response to the UN committee's reports.

That entire area of pre- and post-reporting to international organizations was the cause of much discussion and the cause of much interest from our witnesses and from various senators around the table. That is an area we would consider studying.

The other area concerns Parliament and the treaty making process, respecting our federal-provincial system and respecting that the executive has the authority to sign and ratify conventions. Some of the witnesses pointed out there is what we call a "democratic deficit," and that we do not know too much about the treaties that the government is signing.

We are then asked to look at enabling legislation, and perhaps we are not well equipped in Parliament, or as citizens, to do that. For example, in Australia, there is a process whereby the public, at least the concerned constituency, is contacted to talk about certain areas and issues when a convention is contemplated. There is also a role for government to study the bills and to give the best advice to the government before it signs and ratifies.

Des voix: D'accord.

La présidente: Nous avons convenu d'incorporer les idées qui ont été exprimées jusqu'ici. C'était là le seul point substantiel qui n'avait pas été réglé et qui n'est pas mentionné dans notre rapport.

Le rapport a été rédigé compte tenu de deux choses. Premièrement, nous avons entendu un certain nombre de témoins dont le rôle est d'examiner et d'étudier les questions concernant les droits de la personne ainsi que les mécanismes connexes, ou qui s'intéressent de près à ces questions. Ils nous ont donné leur avis.

Deuxièmement, le rapport tient compte du fait que, malheureusement, nous allons perdre notre vice-présidente. Cela n'a rien à voir avec ses capacités, vu sa contribution certes magistrale, mais il y a une règle qui veut que les sénateurs prennent leur retraite à 75 ans. Nous pourrions arguer que c'est une règle qui met en cause les droits de la personne, mais bref, j'ai pensé qu'il serait approprié de publier notre rapport en temps opportun. Je voulais que ce soit fait avant le départ du sénateur Finestone. J'aimerais que ce principe soit acquis.

Le rapport se fonde sur les témoignages rassemblés par notre attaché de recherche et touche les domaines que nous avons pu étudier. Qu'est-ce que les témoins nous ont dit? De quoi avons-nous discuté nous-mêmes? Si vous jetez un coup d'oeil à la fin du rapport, vous verrez que les questions à examiner plus à fond y sont énumérées. Elles sont présentées de façon générale, même si elles ne sont peut-être pas énoncées comme certains d'entre nous l'auraient souhaité. Quoi qu'il en soit, c'est simplement pour signaler des questions qui nous préoccupent.

Page 31, on cite comme sujet à examiner plus à fond: le Canada et les organismes chargés de traités sur les droits de la personne. Cela touche tout le domaine de la contribution de la société canadienne à la préparation des nouveaux pactes que peut signer le gouvernement, la façon dont nous mesurons le rendement et les progrès du Canada en ce qui concerne les droits énoncés dans la convention, et la manière dont est élaborée la réponse du gouvernement aux rapports du Comité des Nations unies.

Tout le domaine de la préparation des rapports transmis aux organismes internationaux et des suites à donner a suscité beaucoup de discussions et un grand intérêt de la part de nos témoins et des divers sénateurs autour de la table. C'est une question que nous envisagerions volontiers d'examiner.

Autre question à approfondir: le Parlement et le processus de conclusion de traités, ce qui touche le système fédéral-provincial et l'autorité du pouvoir exécutif de signer et de ratifier des conventions. Pour certains témoins, nous souffrons de ce qu'ils ont appelé un «déficit démocratique», et nous ne savons pas grand-chose des traités que signe le gouvernement.

On nous demande d'examiner la législation habilitante, et peut-être que nous ne sommes pas bien équipés au Parlement ou à titre de citoyens pour le faire. En Australie, par exemple, on contacte le public, du moins les gens qui sont directement concernés, pour leur demander leur avis sur certains domaines et certains sujets lorsqu'on envisage de signer une convention. D'autre part, le Parlement a un rôle à jouer dans la mesure où il

That is only one example of modern-day changes to constitutional issues. Rather than saying we are addressing any constitutional issues, we did not hear one witness say that, this should be a role for parliamentarians and there should be an education to NGOs. I will go through the areas first.

Another area is legislative implementation of international human rights. The fourth area is in respect to reviewing proposed legislation for consistency with human rights. We want to be assured that the laws in Canada comply with human rights machinery in Canada and our international obligations.

Another area of study is the international human rights and Canadian federalism. That is self-explanatory.

Another area of study is human rights treaties not yet signed or ratified by Canada. It was pointed out that Canada has not signed and/or ratified some conventions. There may be some compelling reasons why Canada should not sign them or why Canada should sign them with reservations. Simply, it is not in the domain of Parliament or the public as to the status of these. Sometimes we are faulted unnecessarily. It is a good time to review them, bring them up-to-date, and to get at least the best thinking on the outstanding treaties.

There was much discussion in our committee about the Canadian ascension to the American Convention on Human Rights. Canada joined OAS, but has not signed on to the American Convention on Human Rights. There was discussion that, to finish Canada's commitment, we should be signed on. There was talk that we could then have a salutary effect on many other countries and be of support and assistance to other countries that have signed on because of our mature system of human rights machinery.

A final area that was identified for study is the right to privacy. I need not say any more.

All areas are available for examination in detail, both in our report and in the minutes of our meetings, where the witnesses testified.

I assure all senators that we are not making a decision today on any one of those study areas. We are saying that they are potential areas of study that have been pointed out to us, and that we can do these or others, and that will be for tomorrow. When we finish this phase, we will look at these to determine feasibility, and put a plan of action and cost in place before we proceed. These would be brought back to the committee to select what we want to handle, what we think we cannot handle and in what order we wish to handle them. That is the issue for further study.

étudie les projets de loi et donne son avis au gouvernement, avant que ce dernier signe et ratifie quoi que ce soit.

Mais ce n'est là qu'un exemple des modifications récentes touchant des questions constitutionnelles. Plutôt que de dire que nous examinons certaines questions constitutionnelles — nous n'avons entendu aucun des témoins le dire — ce rôle devrait être attribué aux parlementaires et l'on devrait sensibiliser les ONG. Mais en premier, je vais passer les questions en revue.

Autre question à approfondir: la mise en oeuvre législative des instruments internationaux en matière de droits de la personne. Il s'agit de passer en revue les lois qui sont proposées pour s'assurer qu'elles sont conformes aux droits de la personne. Nous voulons nous assurer que les lois canadiennes s'inscrivent dans le cadre des mécanismes mis en place au Canada et de nos obligations internationales en matière de droits de la personne.

Ensuite vient la question des droits internationaux de la personne et du fédéralisme canadien, un sujet qui se passe d'explication.

Ensuite, il y a la question des traités sur les droits de la personne qui n'ont pas encore été signés ou ratifiés par le Canada. On nous a fait remarquer que le Canada n'avait pas encore signé ou ratifié certaines conventions. Peut-être existe-t-il des raisons convaincantes démontrant que le Canada ne devrait pas les signer ou devrait exprimer des réserves avant de les signer. C'est tout simplement que ni le Parlement ni la population ne peuvent intervenir pour modifier le statut de ces conventions. Parfois, on nous blâme à tort. Il serait bon de passer ces traités en revue, de faire une mise à jour et au moins, d'obtenir les avis les plus éclairés sur ceux qui n'ont pas encore été signés.

On a beaucoup discuté au comité de la participation du Canada à la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Le Canada est devenu membre de l'OEA, mais n'a pas signé la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Certains ont avancé l'idée que, pour aller jusqu'au bout de ses engagements, le Canada devrait signer la Convention. On a dit que nous pourrions alors avoir une influence salutaire sur bien d'autres nations et aider d'autres pays signataires, parce que nous sommes dotés de mécanismes plus avancés en matière de droits de la personne.

Enfin, une dernière question qui reste à approfondir est celle du droit à la vie privée. Je n'ai pas besoin d'en dire plus.

On peut trouver des détails sur toutes ces questions aussi bien dans notre rapport que dans les procès-verbaux de nos réunions qui donnent le compte rendu des témoignages que nous avons entendus.

Je peux vous assurer, chers collègues, que nous ne prendrons pas de décision aujourd'hui sur ces questions. Nous disons simplement qu'il s'agit de questions qui ont été portées à notre attention et qui peuvent faire l'objet d'une étude plus approfondie, et que nous pouvons les examiner, ainsi que d'autres, plus tard. Lorsque nous en aurons terminé avec l'étape qui est encours, nous nous pencherons sur ces questions pour déterminer si une étude plus approfondie est possible, nous élaborerons un plan d'action et nous le chiffrerons avant de faire quoi que ce soit. Ces questions seront à nouveau portées à l'attention du comité qui pourra choisir

Senator Finestone: I am pleased to see your comments in the report. I compliment you and the staff. This has obviously taken many hours of hard work and diligent organization. The changes that we make could never have occurred if you had not put it together in such a succinct and orderly way.

Although I have some concern with the importance of achieving the goal of March 31, 2002, I am more concerned with the principle, the policy and the follow-up. I believe that this committee should conduct an oversight of the committee of officials on human rights and the ministers round table. I think it says in the report that the ministers have not met for 13 years.

The Chairman: We have a recommendation that they meet.

Senator Finestone: I know. This committee has to find out how it can access and what the roots are for having a handle on what is going on out there in the executive world. What is going on in the executive world is an inefficient ministerial round table that does not meet around concerns involving international or national human rights. They do not look at the kind of responses their continuing committee of officials of human rights needs to answer our government commitment. They have cut out the provincial ministers of human rights. Therefore, there is no way that we can follow what the bureaucrats are doing and how they are organizing their report, let alone what they put into that report.

If ministers are not meeting, how do we know the ministers have a word to say when these reports go to the international human rights tribunals or report committees? I believe that section B needs a bit of beefing up. It needs to attend to this committee's concern in the name of Parliament to oversee what is going on. We might miss the March 2002 deadline. I hope we do not, but we might. Notwithstanding, we have a recommendation of where we would like to see this committee go, along with the responsibility of that continuing committee.

The Chairman: Thank you for the comments about the report. It was difficult. You can understand that resources are scarce. We have had a phenomenal job done by our researcher and clerk who have had to cover other emergencies, et cetera. We had hoped it could be done in an orderly and timely fashion, but I think they were running constantly. I can tell you that Mr. Goetz and Mr. Heyde were working weekends to get this report out. I thank them for that.

You have now gone to our immediate recommendations as opposed to our ongoing study. I want to address your concerns and then go through the report more methodically.

celles qu'il veut étudier, déterminer celles qui, à son avis, ne sont pas de son ressort et décider dans quel ordre il souhaite les analyser. Il s'agit des questions à approfondir.

Le sénateur Finestone: Je suis heureuse de lire les observations que vous avez faites dans le rapport. Je vous félicite, vous et vos collaborateurs. À l'évidence, cela représente de nombreuses heures de travail ardu et une organisation soutenue. Nous n'aurions jamais pu intégrer nos modifications si vous n'aviez pas su les exprimer de façon aussi succincte et organisée.

Même si j'ai quelques réserves à propos de l'importance de la date butoir que vous avez fixée, le 31 mars 2002, ce qui me préoccupe davantage, c'est le principe, la politique et le suivi. Je suis convaincue que notre comité devrait suivre de près les travaux du Comité permanent de hauts fonctionnaires sur les droits de la personne et de la table ronde des ministres. Je pense que dans le rapport, il est noté que les ministres ne se sont pas rencontrés depuis 13 ans.

La présidente: Nous avons recommandé une telle rencontre.

Le sénateur Finestone: Je sais. Le comité doit chercher des moyens de s'informer sur ce qui se passe au niveau de l'exécutif. Au niveau du pouvoir exécutif, il y a une table ronde ministérielle inefficace, qui ne se réunit pas pour discuter des problèmes que posent les droits de la personne à l'échelle nationale ou internationale. Les ministres ne donnent pas au Comité permanent de hauts fonctionnaires les réponses dont il a besoin pour remplir les obligations de notre gouvernement. Les ministres provinciaux chargés des droits de la personne ont été évincés. Par conséquent, nous n'avons aucun moyen de savoir ce que les bureaucrates font, ni comment ils élaborent leur rapport, et encore moins ce qu'ils mettent dans ce rapport.

Si les ministres ne se réunissent pas, comment savoir s'ils ont quelque chose à dire à propos des rapports qui sont transmis aux tribunaux internationaux des droits de la personne ou aux comités qui les exigent? Je pense que la section B devrait être un peu étoffée. Il faut qu'elle reflète l'idée que, au nom du Parlement, le comité doit être au courant de ce qui se passe. Il se pourrait que nous ne respections pas la date butoir de mars 2002. J'espère que ce ne sera pas le cas, mais c'est possible. Quoi qu'il en soit, nous avons formulé une recommandation indiquant dans quelle direction nous souhaitons que s'oriente ce comité et quelles devraient être les responsabilités du Comité permanent de fonctionnaires.

La présidente: Je vous remercie de vos commentaires sur le rapport. Cela n'a pas été facile. Vous comprenez, les ressources sont rares. Notre attaché de recherche et notre greffier, qui ont eu par ailleurs à faire face à d'autres urgences, et cetera., ont fait un travail phénoménal. Nous espérons que cela puisse être fait de façon plus ordonnée et opportune, mais ils étaient constamment sous pression, je pense. Je peux vous dire que M. Goetz et M. Heyde ont travaillé pendant les week-ends pour pouvoir préparer ce rapport. Je les en remercie.

Vous êtes passée directement à nos recommandations immédiates avant de parler de l'étude proprement dite. Je vais répondre aux préoccupations que vous avez exprimées et ensuite, je ferai la revue du rapport de façon plus méthodique.

We want to be sure that the recommendations we make now are ones that do not need further study, clarification or necessitate bringing back further witnesses. Could we say certain things now? You are talking about oversight. I think it would be fair to have more discussion and more study on that matter.

When the department came before us, I enumerated how many outstanding reports there were. Canada had not met its obligations to file a report within certain time lines. They gave us an enumeration of how many reports were outstanding. At that time, as I recall the evidence, they said they hoped to bring them up to date by December 31, 2001. That is two weeks away. Following good parliamentary procedure, we extended that to March 31. That will give them a little more time to comply.

I would think what we will do is see if they have complied. If they have not, we will bring them back to tell us why. Out of that we should see what kind of oversight is necessary. That could be one of our ongoing studies.

Rather than add more now and pre-empt whether they are doing it, we should put that aside for further reflection in a further study, and it will be red-flagged for that purpose. This is all we can demand of them at this time. These are to be short and crisp recommendations that we feel comfortable giving without further study.

I would not be comfortable giving the right advice to government on oversight, for example, if we did not have further study, along with some experts and department officials to tell us how to go about that.

Senator Finestone: I was not touching your summary of recommendations. I was referring to point B on page 42. It is within that point B.

The Chairman: Those are immediate recommendations.

Senator Finestone: I see. Where is the future?

The Chairman: It is further on. If you look at our ongoing studies, what you have asked for will be part and parcel of that study, should we do it.

Mr. David Goetz, Research Officer, Library of Parliament: The issue of creating an ongoing process to review, in particular, the reporting process of Canada to the international bodies is an issue identified for future study. It is recommendation A, Canada and the Human Rights Treaty Bodies, starting at page 31. The immediate recommendation simply confirms or puts our reinforcement to the commitment they made to get their outstanding treaty reports. I believe, by the end of the fiscal year. This reaffirms what they promised.

Nous voulons nous assurer que les recommandations que nous formulons maintenant ne nécessitent pas une étude plus approfondie, ni des précisions, ou ne nous obligent pas à rappeler certains témoins. Y a-t-il certaines choses que nous pouvons dire dès maintenant? Vous parlez d'exercer une certaine surveillance. Je pense qu'il serait utile d'en discuter plus avant et d'étudier la chose de façon plus approfondie.

Lorsque les représentants du ministère ont comparu devant nous, j'ai soulevé la question des rapports en souffrance. Le Canada n'a pas respecté l'obligation de déposer un rapport dans certains délais. On nous a dit combien de rapports n'avaient pas été déposés à temps. À ce moment-là, si je me rappelle bien leur témoignage, les représentants du ministère ont dit espérer pouvoir rattraper leur retard d'ici au 31 décembre 2001. C'est dans deux semaines. Selon la bonne procédure en vigueur au Parlement, nous avons prolongé ce délai jusqu'au 31 mars. Cela leur donne un peu plus de temps pour faire le nécessaire.

À mon avis, ce que nous devrions faire, c'est voir s'ils ont respecté ces délais. Dans le cas contraire, nous les ferons revenir et nous leur demanderons pourquoi. À partir de là, nous devrions avoir une bonne idée de la surveillance qui est nécessaire. Cela pourrait entrer dans le cadre de nos travaux courants.

Plutôt que d'ajouter quelque chose maintenant et de sauter aux conclusions avant de savoir s'ils vont le faire, nous devrions mettre cela de côté pour y réfléchir davantage dans le cadre d'une autre étude, et ce sera une des questions que nous examinerons en priorité. C'est tout ce que nous pouvons leur demander à l'heure actuelle. Il faut que nos recommandations soient brèves et succinctes et que nous ayons le sentiment que nous pouvons les formuler sans que cela requière une étude plus approfondie.

Par exemple, je ne saurais quel conseil donner au gouvernement en ce qui concerne la surveillance savoir avoir approfondi la question et interrogé des spécialistes et des fonctionnaires du ministère pour qu'ils nous disent comment il faut s'y prendre.

Le sénateur Finestone: Je ne parlais pas du sommaire des recommandations. Je parlais du point B, à la page 42. C'est dans le texte concernant ce point B.

La présidente: Il s'agit des recommandations immédiates.

Le sénateur Finestone: Je vois. Où parle-t-on de l'avenir?

La présidente: Plus loin. Si vous jetez un coup d'oeil aux études prévues, il y en a une qui, si nous la faisons, couvrira ce dont vous avez parlé.

M. David Goetz, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement: La création d'un processus d'examen continu, portant notamment sur les rapports que doit présenter le Canada aux organes internationaux concernés, est une des questions à examiner plus à fond. Il s'agit de la recommandation A, qui est intitulée: Le Canada et les organismes chargés de traités sur les droits de la personne et dont le texte commence à la page 31. La recommandation immédiate confirme simplement, ou renforce, l'engagement pris par les fonctionnaires de transmettre les rapports qui doivent l'être en vertu de traités, mais qui sont en souffrance, d'ici, je crois, la fin de l'année fiscale. Cela confirme ce qu'ils ont promis.

If we decide on and implement some kind of committee oversight of those outstanding treaties, it may affect their deadline. We would have to decide what we want to give a priority to.

Senator Finestone: I thought that it was untenable because I remember that they had more than enough reports that they had to table. If you come back in February, how would you possibly be able to review those reports in time to have some kind of feedback and time to make any changes we thought were important? I presume there would have to be quite a bit of work when you review a report. I only saw the oversight on the ongoing committee responsibility when we put the parts of the picture together. That was where I wanted to see that.

I do not get the sense that that is what we mean in this second part, even if it is the ongoing, because it does not refer either to CASHRA or a process, and I think we should say something about a process. It may be editorial, but I would like the word "process" set in place.

Mr. Goetz: Do you mean in recommendation B on page 42?

Senator Finestone: Yes.

The Chairman: It was not intended in the ongoing studies to be exhaustive. It was simply to signal those areas. We would have to come back with specific recommendations for further study. That is when we would be picking up the kinds of points that you have.

Senator Finestone: Very good. Thank you.

Senator Wilson: There are some strong recommendations on pages 48 and 49 that are along the federal-provincial lines that we could follow up. I look upon this report as preliminary. It is a plan for where we hope to go. There is a lot that has to be filled in. It allows us to build on what we have already done.

When I got the report, I pulled out all the transcripts and reread them and tried to go through with a fine-tooth comb. I think that most of the points have been well picked up. If we look upon it as a preliminary plan for what we will be doing in the future, it is excellent.

The Chairman: Some of you have given your points to the Chair for adaptation, and those have been included. Some of you have indicated that you substantially agree with the report. I know that Senator Finestone has not had the time to go through it.

I propose that we address the sections that we will be bound by, which are the summary recommendations on page 3. The other part of the report deals with possible studies, which do not have to be quite so fine-tuned because we will be coming back with specific recommendations and at that time will put them in better form. As Senator Wilson said, this is an ongoing process. We are agreeing to the summary of immediate recommendations that start

Si nous décidons d'établir un comité de surveillance quelconque pour s'occuper de ces rapports en souffrance, cela pourrait avoir un effet sur leur date butoir. Il faudrait décider à quoi l'on veut donner la priorité.

Le sénateur Finestone: Selon moi, c'est infaisable parce que, si je me souviens bien, ils ont plus que leur part de rapports à déposer. Nous revenons en février: comment serait-il possible d'examiner ces rapports à temps pour qu'il y ait une certaine rétroaction et la possibilité d'apporter les changements que nous jugerions importants? Je présume qu'examiner un rapport requiert un certain travail. Je ne voyais ce travail de surveillance des responsabilités du Comité permanent que lorsque nous regrouperons les pièces du puzzle. C'est à ce moment-là que j'envisageais cela.

J'ai le sentiment que ce n'est pas ce que nous voulons dire dans cette seconde section, même s'il s'agit du Comité permanent, parce que l'on n'y parle ni de l'ACCCDP ni d'un processus, et je pense que nous devrions dire quelque chose à propos d'un processus. Peut-être s'agit-il seulement de réviser l'énoncé, mais j'aimerais y avoir le mot «processus».

M. Goetz: Vous voulez dire dans la recommandation B, à la page 42?

Le sénateur Finestone: Oui.

La présidente: Nous n'avions pas l'intention de développer ce qui concerne les questions à approfondir. Il s'agissait simplement de les signaler. Il faudra que nous fassions d'autres recommandations plus précises pour lancer des études plus approfondies. C'est à ce moment-là que nous prendrons en compte les commentaires que vous avez faits.

Le sénateur Finestone: Très bien. Merci.

Le sénateur Wilson: Il y a, aux pages 48 et 49, de fortes recommandations concernant l'action des gouvernements fédéral et provinciaux, dont nous pourrions nous occuper. Selon moi, ce rapport est provisoire. C'est un plan qui définit ce que nous espérons faire. Il y a beaucoup de cases à remplir. Cela nous permet de bâtir sur ce que nous avons déjà fait.

Lorsque le rapport m'a été transmis, j'ai récupéré tous les comptes rendus, je les ai relus et j'ai essayé de les passer au peigne fin. Je pense que tous les commentaires ont bien été saisis. Si nous considérons qu'il s'agit d'un plan qui définit ce que nous allons faire à l'avenir, c'est excellent.

La présidente: Certains d'entre vous m'ont transmis des rectifications qui ont été incluses. D'autres m'ont indiqué qu'essentiellement, ils approuvaient le rapport. Je sais que le sénateur Finestone n'a pas eu le temps d'en faire la revue.

Je propose que nous discutons des sections qui nous engagent, c'est-à-dire les recommandations dont le sommaire se trouve à la page 3. L'autre partie du rapport traite des études possibles, et cela n'a pas besoin d'être aussi peaufiné parce que nous allons faire d'autres recommandations plus précises et, à ce moment-là, nous pourrions en travailler davantage la formulation. Comme l'a dit le sénateur Wilson, c'est un processus continu. Nous cherchons un

at page 3. I propose that we go through these and ensure that they say what we want to say.

There will then be some editorial comments that Senator Finestone wishes to have included. They are acceptable and will improve our text. It is suggested that this committee give the Chair and Deputy Chair the responsibility to edit this report further. If anyone wishes to change any words or add any nuance, the Chair and Deputy Chair can handle it before the report is finalized.

We have already made one change to the first recommendation on page 3 by noting that we will insert something other than the word "strong." We want to say, "an active and informed Canadian delegation of members who have solid background and experience in human rights."

Does anyone disagree with that change? That will take some editing because that recommendation was for an ambassador.

Senator Beaudoin: Do we not want that anymore?

The Chairman: Yes, we do, but we want to include wording to express what Senator Joyal wants. We will go on to say that this is also true of the ambassador. We will have to rework that wording.

Are there any other proposed changes to the first recommendation?

Recommendation 2 is that the Government of Canada, in cooperation with its provincial and territorial counterparts, take the necessary steps to ensure that all Canada's outstanding reports to the various international human rights treaty bodies are submitted by March 31, 2002.

We have already had some discussion about that. The department said that it would ensure that these outstanding reports are brought into compliance by December 31, 2001. We are saying March 31, 2002. We are giving a 90-day grace period to ensure that they will comply as they said they would. It is also a signal that we consider these reports to be very important and Canada's reputation with regard to compliance is at risk if they are not submitted when required.

Senator Beaudoin: I see that the territories are always included. Are they always concerned with the subject matter? Do all three of them make a report?

The Chairman: Yes, they do. You are questioning why, with a federal-provincial system, we identify territories. We are not reinterpreting the term "bicameral." There is a process for putting reports together, and that process includes reports from the territories, from the provinces, and from the federal government.

consensus à propos des recommandations immédiates qui commencent à la page 3. Je vous propose de les passer en revue et de nous assurer qu'elles disent bien ce que nous voulons dire.

Il y aura quelques corrections à l'énoncé que le sénateur Finestone souhaite voir incluses. Elles sont acceptables et amélioreront notre texte. Je suggère que le comité donne à la présidente et à la vice-présidente la responsabilité d'apporter d'autres révisions au rapport. Si quelqu'un souhaite changer certains mots ou ajouter une nuance, la présidente et la vice-présidente peuvent s'en charger avant que le rapport soit finalisé.

Nous avons déjà apporté un changement à la première recommandation qui se trouve à la page 3 et nous avons noté que nous insérerons quelque chose d'autre à la place de l'expression «de premier plan». Nous voulons dire: «Une délégation canadienne composée de personnes actives et informées qui possèdent des antécédents et une expérience solides en matière de droits de la personne.»

Est-ce que tout le monde est d'accord pour apporter cette modification? Il va falloir corriger l'énoncé, car la recommandation portait à l'origine sur la nomination d'une personne du rang d'ambassadeur.

Le sénateur Beaudoin: Nous ne voulons plus qu'il en soit ainsi?

La présidente: Si, mais nous voulons inclure une phrase exprimant les souhaits du sénateur Joyal. Nous voulons préciser que cela s'applique également à l'ambassadeur. Il va falloir que nous corrigions l'énoncé.

Quelqu'un propose-t-il d'autres modifications à la première recommandation?

Au paragraphe 2, le comité recommande que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, prenne les mesures nécessaires pour assurer que tous les rapports en souffrance du Canada soient remis, d'ici le 31 mars 2002, aux divers organismes chargés des traités internationaux sur les droits de la personne.

Nous avons déjà un peu discuté de la question. Les représentants du ministère ont dit qu'ils veilleraient à ce que tous ces rapports en souffrance soient transmis à qui de droit d'ici le 31 décembre 2001. Nous disons le 31 mars 2002. Nous leur donnons une période de grâce de 90 jours pour nous assurer qu'ils rempliront leurs obligations, comme ils ont dit qu'ils allaient le faire. C'est également une façon de signaler qu'à nos yeux, ces rapports sont très importants et que la réputation du Canada, en ce qui a trait au respect de ses obligations, risque d'être entachée s'ils ne sont pas remis en temps opportun.

Le sénateur Beaudoin: Je vois que les territoires sont toujours mentionnés. Sont-ils toujours concernés? Est-ce que les trois territoires font un rapport?

La présidente: Oui. Vous vous demandez pourquoi, dans un système fédéral-provincial, nous mentionnons les territoires. Nous ne réinterprétons pas le terme «bicaméral». Il existe un processus qui doit être suivi pour intégrer les rapports, et il inclut les rapports des territoires, des provinces et du gouvernement fédéral.

The report to the United Nations is based on the three, and that is because the territories are a unique administrative unit and carry some of the delegated responsibility. They have it set it up that way.

CASHRA, the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies, also has a representation from the territories at the table. They are recognized as an administrative unit.

Senator Beaudoin: However, they also have delegated powers only in that field.

The Chairman: This is how they set it up. Are you questioning that the territories —

Senator Beaudoin: I do not question anything. I just want to know. The territories exist only by delegated powers. They legislate to the extent that they receive that power from the Parliament of Canada.

Senator Kinsella: Under that delegated authority, they enacted the Yukon Human Rights Act, for example.

Senator Beaudoin: It is only at the federal level that we are bicameral.

The Chairman: Yes. I have asked our researcher to go through the report to ensure that we are not saying anything with regard to territories that goes to the legality of our federal system. This goes to the functioning of an administrative process and in there they are included as we have stated.

Senator Beaudoin: Even if they do not have the legal power?

Senator Kinsella: Their Minister of Justice is the minister responsible for human rights. He or she attends any federal-provincial-territorial meetings of ministers of human rights, but there have not been a lot of them.

The Chairman: The researcher reminds me there is a territorial component in all of the reports that are issued. We are not inventing anything or using language they do not use. We are simply indicating a process, and it is an administrative process, not a legal categorization.

Senator Taylor: I reread the reports and the minutes of any meetings I missed. We seem to be putting a great deal of emphasis on our foreign treaties. That is typically Canadian. We never recognize the mote in our own eye but always know what is wrong with everyone else's country. There is very little in the recommendations on things we can do within Canada with the exception of recommendations 7 and 8.

I am unclear about where the Aboriginal governments belong. They fall between federal and provincial jurisdictions. If we have trouble with human rights, it may be with Aboriginal people. They are left out.

Le rapport qui est transmis aux Nations unies se fonde sur les trois, et c'est parce que les territoires constituent des unités administratives uniques et détiennent une partie de la responsabilité déléguée. C'est de cette façon que c'est organisé.

Les territoires sont représentés au sein de l'ACCCDP, l'Association canadienne des Commissions et Conseils des droits de la personne. Ils sont reconnus à titre d'unité administrative.

Le sénateur Beaudoin: Ils ne jouissent cependant de pouvoirs délégués que dans ce domaine.

La présidente: C'est ainsi que cela a été organisé. Remettez-vous en question le fait que les territoires...

Le sénateur Beaudoin: Je ne mets rien en question. Je veux juste savoir. Les territoires existent uniquement en vertu de pouvoirs délégués. Ils peuvent légiférer uniquement dans la mesure où ce pouvoir leur a été donné par le Parlement du Canada.

Le sénateur Kinsella: En vertu de ce pouvoir délégué, ils ont promulgué, par exemple, la Yukon Human Rights Act.

Le sénateur Beaudoin: C'est uniquement au niveau fédéral que nous avons un système bicaméral.

La présidente: Oui. J'ai demandé à notre attaché de recherche de relire le rapport pour s'assurer que nous ne disons rien à propos des territoires qui aille à l'encontre de la légalité de notre système fédéral. Il s'agit, en l'occurrence, du fonctionnement d'un processus administratif dans lequel ils sont inclus, comme nous l'avons noté.

Le sénateur Beaudoin: Même s'ils n'ont pas le pouvoir légal nécessaire?

Le sénateur Kinsella: Leur ministre de la Justice est responsable des droits de la personne. Il ou elle participe aux conférences des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux chargés des droits de la personne, mais il n'y en a pas eu beaucoup.

La présidente: L'attaché de recherche me rappelle qu'il y a un volet territorial dans tous les rapports qui sont déposés. Nous n'inventons rien et nous n'utilisons pas une formulation qu'eux-mêmes n'utilisent pas. Nous indiquons simplement le processus qui est suivi, et il s'agit d'un processus administratif, pas d'une catégorisation juridique.

Le sénateur Taylor: J'ai relu les rapports et les procès-verbaux des réunions auxquelles je n'ai pas pu assister. Il me semble que nous accordons beaucoup d'importance à nos traités internationaux. C'est typiquement canadien. Nous ne voyons jamais la poutre dans notre oeil, mais toujours la paille dans celle de notre voisin. Il n'y a, dans les recommandations, que très peu de choses sur les mesures que nous pouvons prendre au Canada, à l'exception des recommandations 7 et 8.

Je ne sais pas trop où s'intègrent les gouvernements autochtones. Ils tombent entre le champ de compétence du gouvernement fédéral et celui des gouvernements provinciaux. Si nous avons des problèmes en ce qui concerne les droits de la personne, c'est bien vis-à-vis les Autochtones. Ils sont tenus à l'écart.

The Aborigines have a form of government and we more or less recognize that. If we have problems in the future, it is more likely to be in that area.

This report speaks to territorial and provincial counterparts, and the federal government, as well as executive legislative functions. I do not see a reference to Aboriginal government.

The Chairman: In this recommendation, we are not doing a full study of whether the process in place is adequate. That will be in one of our further studies.

At the moment, we are not making any comment on the government structure. We are saying that the government has chosen a particular vehicle for reporting, but that they have not reported. The emphasis is not on whether the vehicle is adequate. That will come later in the other study, where your comments are well founded.

Would it help if we make that statement somewhere, that we are not commenting in the editorial on whether the present machinery is adequate because it does not include the Aborigines? We are simply saying that reports have not been filed. That is all we can say now, without further study.

Senator Taylor: Since 1996, the federal government has changed the derogation treaty rights in all the agreements, and each time they put on a little more. There seems to be a slow attrition by the white majority of the Aboriginal rights coming through.

I would feel better if you mention Aborigines. We have some nerve straightening things out in Guatemala or Peru when we have issues screwed up at home.

The Chairman: Point well taken. The areas of study that we have enumerated in the report are not the only things that we can study. You have raised a valid point. Can give consideration to what part we could study to do with Aborigines? You mentioned the recent derogation clauses.

Senator Taylor: Since 1996, the derogation clauses at one time were copied out of section 25, now they are different. I spoke with a lawyer who said they are different because there are more parliamentary rights.

Parliament is a great system, but it is not a good system for minorities. We are chipping away at the parliamentary rights that he spoke of. I am concerned.

The Chairman: That is something we need to study more. This committee does not have sufficient information to go further.

In another comment you said that the recommendations seem to be more international than national in focus. Recommendations 4, 5, 6, 7 and 8 are more internal than external.

Les Autochtones ont une forme de gouvernement que nous reconnaissons plus ou moins. Si nous avons des problèmes à l'avenir, en toute probabilité, ce sera à ce propos.

Dans ce rapport, on parle du gouvernement fédéral et de ses homologues aux niveaux territorial et provincial, ainsi que des fonctions de nature exécutive et législative. Je ne vois aucune référence aux gouvernements autochtones.

La présidente: Cette recommandation n'émane pas d'une analyse exhaustive dont l'objet est de déterminer si le processus en place est adéquat. Nous le ferons dans l'une de nos études ultérieures.

Pour le moment, nous ne faisons aucun commentaire sur la structure du gouvernement. Nous disons que le gouvernement a choisi un certain mécanisme pour faire rapport, mais qu'il n'a pas transmis les rapports requis. Que ce mécanisme soit adéquat ou non, ce n'est pas ce que nous cherchons à souligner. Nous nous intéresserons à la question plus tard, dans une autre étude, où nous pourrions prendre en compte vos commentaires comme ils le méritent.

Seriez-vous d'accord si nous mentionnions quelque part que nous ne faisons pas de commentaire sur le mécanisme en place à l'heure actuelle, ni sur le fait qu'il n'est peut-être pas adéquat parce qu'il n'inclut pas les Autochtones? Nous disons simplement que les rapports requis n'ont pas été transmis. C'est la seule chose que nous pouvons dire maintenant, sans avoir poussé notre étude plus loin.

Le sénateur Taylor: Depuis 1996, le gouvernement fédéral a changé les dispositions dérogatoires s'appliquant aux droits issus de traités dans tous les accords et chaque fois, on en rajoute un peu plus. Il semble que la majorité blanche érode lentement les droits des Autochtones.

J'aimerais mieux que l'on mentionne les Autochtones. Nous avons un certain culot de vouloir remettre au pas le Guatemala ou le Pérou, alors que nous ferions mieux de balayer devant notre porte.

La présidente: Très juste. Les sujets que nous avons énumérés dans le rapport ne sont pas les seuls que nous pouvons étudier. Vous avez fait un commentaire judicieux. Pouvez-vous réfléchir à ce que nous pourrions étudier en ce qui concerne les Autochtones? Vous avez parlé des récentes clauses dérogatoires.

Le sénateur Taylor: Depuis 1996, pendant un certain temps, les clauses dérogatoires reprenaient l'article 25, mais maintenant, elles sont différentes. J'ai parlé à un avocat qui m'a dit qu'elles sont différentes parce qu'il y a davantage de droits parlementaires.

Le système parlementaire est excellent, mais il n'est pas bon pour les minorités. Nous dégradons petit à petit les droits parlementaires dont cet avocat a parlé. Cela me préoccupe.

La présidente: C'est quelque chose qu'il nous faut étudier de façon plus approfondie. Le comité n'a pas suffisamment d'information pour aller plus loin.

Vous avez également fait observer que les recommandations semblent porter davantage sur nos obligations internationales que sur les mesures nationales. Les recommandations 4, 5, 6, 7 et 8 sont plus focalisées sur ce qui se passe ici plutôt qu'à l'étranger.

As well, the government has just completed an extensive review by Mr. Justice La Forest on the Human Rights Commission and its machinery. We would have been treading ground that has already been covered by his report if we did a similar review. We do not wish to duplicate work that has been done extensively and exhaustively.

Senator Finestone: You might want to look at his recommendations.

The Chairman: Yes, we want to see if the government will act on them.

Senator Beaudoin: I agree with your suggestion that we see what is the truth. The fact is that the territories are there and they make reports does not change anything as far as the institution and constitutional law is concerned. That should be indicated.

The Chairman: We should indicate that in a footnote.

Senator Beaudoin: Aboriginal people have been the object of many decisions of the Supreme Court in the field of their rights. Their rights are collective whereas our rights are individual. That is a distinction that we should study.

Senator Finestone: I am tired of hearing that our rights are only individual rights. Collective rights are included under multicultural elements. There is a section on women.

Senator Beaudoin: Women have full equality.

Senator Taylor: It only affects the individual woman. You cannot file a suit for all women in general.

Senator Finestone: We had pay equity.

Senator Kinsella: Where are we in this meeting?

The Chairman: We are having a wonderful discussion. I need a little order here. I will remind committee members that we will try diligently to come to a conclusion about this report. We have a time limit we are fighting, both today and in January when Senator Finestone retires. I would like to have this done today. We have noted these comments, but substantially we are in agreement with the resolution.

We can move to the next recommendation. The committee recommends that the Government of Canada assign to the Canadian Human Rights Commission, along with sufficient resources, the task of conducting a human rights impact analysis of the new security and counter-terrorism measures.

Honourable senators, when the commissioner came before us she indicated that, in addition to complaints, her role includes education and analysis. With the recent cutbacks, there is little analysis or study of educational capacities. She pondered that her role is not one to review specific pieces of legislation, but to stand back as our society and needs change, as issues such as terrorism,

Par ailleurs, le gouvernement vient juste de recevoir une étude exhaustive effectuée par le juge La Forest sur la Commission des droits de la personne et ses mécanismes. Si nous avions fait une analyse semblable, nous aurions abordé un sujet qui a déjà été couvert. Nous ne voulions pas refaire un travail qui est exhaustif et de grande envergure.

Le sénateur Finestone: Il serait peut-être utile de jeter un coup d'œil à ces recommandations.

La présidente: Oui, nous voulons voir si le gouvernement va prendre des mesures de suivi.

Le sénateur Beaudoin: J'appuie votre suggestion, voyons où est la vérité. Le fait que les territoires soient inclus et fassent des rapports ne change rien en ce qui concerne l'institution et le droit constitutionnel. On devrait l'indiquer.

La présidente: On devrait l'indiquer dans une note en bas de page.

Le sénateur Beaudoin: Les droits des Autochtones ont fait l'objet de nombreuses décisions de la Cour suprême. Leurs droits sont collectifs, alors que les nôtres sont individuels. C'est une distinction que nous devrions étudier.

Le sénateur Finestone: Je suis fatiguée d'entendre dire que nos droits sont seulement des droits individuels. Les droits collectifs sont inclus sous la rubrique qui traite du patrimoine multiculturel. Il y a un article sur les femmes.

Le sénateur Beaudoin: L'égalité des femmes est pleinement reconnue.

Le sénateur Taylor: Cela n'affecte les femmes qu'à titre individuel. On ne peut pas intenté une poursuite au nom des femmes, en général.

Le sénateur Finestone: Nous avons obtenu la parité salariale.

Le sénateur Kinsella: Où en sommes-nous?

La présidente: Nous sommes en train d'avoir une discussion très intéressante. Un peu d'ordre, s'il vous plaît. Je tiens à rappeler aux membres du comité que nous essayons de faire diligence pour en arriver à une conclusion à propos de ce rapport. Nous avons des délais à respecter, aussi bien aujourd'hui qu'en janvier, lorsque le sénateur Finestone va prendre sa retraite. J'aimerais que l'on en finisse aujourd'hui en ce qui concerne le rapport. Nous avons noté ces observations mais, essentiellement, nous appuyons la résolution.

Nous pouvons passer à la recommandation suivante. Le comité recommande que le gouvernement du Canada donne à la Commission canadienne des droits de la personne, avec les ressources suffisantes, la tâche de mener une analyse de l'impact sur les droits de la personne des nouvelles mesures de sécurité et de lutte antiterroriste.

Chers collègues, lorsque la présidente de la Commission a comparu devant nous, elle a indiqué qu'en plus de s'occuper des plaintes, elle avait pour mission d'effectuer des études et d'entreprendre des activités éducatives. À cause des récentes coupures, il y a eu peu d'analyses ou d'études de caractère éducatif. Elle a précisé que son rôle n'était pas d'examiner des

drugs and migrant trafficking come forward, and analyze the impact of these things on human rights in Canada.

While she thought this function was a legitimate part of her role, it has not been highlighted in recent years and she does not have the resources, because so much of what she does is the complaint mechanism. We are recommending that we return to the traditional and original role of the Human Rights Commission, to have her look at the education and particularly to a human rights impact analysis of the present trends in our society that have been accelerated by the new security and counter-terrorism measures.

Senator Finestone: That is a very good mandate, not only with what has gone on with Bill C-36, but also with the whole question of drugs. There are all issues that you mentioned. We need to check our legislative mandate and ensure that the bills or laws we put in place have a degree of proportionality. Therefore, I suggest that we add a sentence to read something like, "to verify that the proportionality objective has been achieved."

There has to be some indication that government has responsibility financially and directionally. A balance must be found in our society between what seems to be right and what may be seen as pinching your toe for someone else. I know that has been the big discussion, as we have done with Bill C-36 and the whole question on terrorism.

How do you define a terrorist? According to the United Nations, each nation is to define a terrorist. They did not define terrorism or a terrorist in the legislation in the United Nations, which we are in the process of including and incorporating into our own law. It was an amusing undertaking. Sir Jacob — I forget his last name right at the moment — gave a very interesting answer when he defend the United Nations legislation that does not say what a terrorist is. It is how you see it from your own legislative and historical perspective. That is where they say "proportionality."

The Chairman: Are you suggesting something like, "with due regard to the issue of proportionality between human rights?"

Senator Finestone: As long as the word "proportionality" is in there because you do attenuate rights in this terrorism bill. The population is quite comfortable with what we are doing in that regard, except in certain instances. The question is that if she gets her money and her mandate and gets her professionals to do it, they need a yardstick of measure. What is it? It would be different in different cases. Should 10 people be allowed to grow marijuana for their own relief because they are desperately ill, or should everyone be allowed to have marijuana? Those are ethical and moral questions, but they have a value to them. There is a proportion or proportionality. I think is the terminology. You can word it any way you want.

textes législatifs particuliers, mais de réfléchir et d'analyser l'impact que peuvent avoir, sur les droits de la personne au Canada, l'évolution de la société et de ses besoins, et l'émergence de questions d'actualité comme le terrorisme, ainsi que le trafic de drogue et de personnes.

Même si, à son avis, cette fonction fait partie intégrante du rôle qui lui a été confié, elle n'a pu lui réserver ces dernières années la place qu'elle devrait avoir, parce qu'elle n'a pas les ressources nécessaires et parce que le gros de ses activités concerne les plaintes. Nous recommandons de redonner à la Commission des droits de la personne son rôle traditionnel et initial, ainsi que la possibilité de s'engager dans des activités à caractère éducatif et de s'intéresser, notamment, à l'impact sur les droits de la personne des tendances que l'on peut noter actuellement au sein de notre société et qui ont été intensifiées par les nouvelles mesures de sécurité et de lutte antiterroriste.

Le sénateur Finestone: Voilà une très bonne mission, non seulement en ce qui concerne le projet de loi C-36, mais également tout le dossier de la drogue. Il y a toutes les questions que vous avez mentionnées. Nous devons vérifier notre mandat législatif et nous assurer que les projets de loi ou les lois que nous promulguons témoignent d'un certain équilibre. Je suggère donc que nous ajoutions un membre de phrase qui se lirait un peu comme suit: «Vérifier que l'objectif d'équilibre est atteint.»

On a indiqué que la responsabilité du gouvernement se situait au plan des finances et des orientations. Nous devons trouver un juste milieu dans notre société, de façon à instaurer des mesures qui, tout en étant justes, ne nous amènent pas à mettre notre nez dans les affaires des autres. Je sais que c'est sur ce point que les discussions ont été les plus vives, comme par exemple en ce qui concerne le projet de loi C-36 et toute la question du terrorisme.

Comment définit-on un terroriste? Les Nations unies ont demandé à chaque pays de définir ce qu'il entend par «terroriste». Ni le terrorisme ni les terroristes ne sont définis dans la législation des Nations unies que nous sommes en train d'inclure et d'intégrer dans notre propre législation. L'entreprise s'est avérée plutôt singulière. Sir Jacob — son nom de famille m'échappe — a donné une réponse très intéressante lorsqu'il a défendu la législation des Nations unies où l'on ne définit pas les terroristes. Tout dépend de votre propre perspective législative et historique. C'est là où entre en ligne de compte le concept d'«équilibre».

La présidente: Suggérez-vous d'ajouter quelque chose comme «en accordant à l'équilibre par rapport aux droits de la personne la considération qui lui est due?»

Le sénateur Finestone: Tant et aussi longtemps que le mot «équilibre» apparaît ici, parce qu'il faut reconnaître que ces droits sont émoussés par le projet de loi sur le terrorisme. La population n'a pas de réserves à propos de ce que nous faisons à cet égard, sauf dans certains cas. Si la présidente de la Commission obtient les fonds et le mandat nécessaires et que les professionnels qui la secondent s'attaquent à cette tâche, ils ont besoin d'un critère. Quel est-il? Il sera différent selon les cas. Devrait-on autoriser dix personnes à cultiver de la marijuana parce qu'elles souffrent d'une maladie incurable et que cela les soulage, ou devrait-on autoriser tout le monde à fumer de la marijuana? Ce sont des questions d'éthique, des questions de morale, mais elles ont un certain

Senator Wilson: When these recommendations go forward, will you also send the preceding paragraph? It has to be there. It has proportionality. I am looking on page 43.

The Chairman: I understand it is there. What we are really saying is that in the universal declaration there is a right to security, a right to life, a right to freedom, a right to due process, a right not to be arbitrarily arrested, et cetera. The problem is how to balance them. I hear Senator Finestone wanting it in the recommendation.

Senator Wilson: Are you going to send the preceding paragraph, or will we only send this three-line recommendation?

The Chairman: We will send the report.

Senator Finestone: It has to be there to hit them between the eyes. Maybe they will go back and look at what we were talking about.

Senator Wilson: You might do it in black in terms of the preceding paragraph because it does pick it up. That is true of all these things. If we are going to rewrite them all, it is already in the preamble for each of the recommendations.

The Chairman: May I negotiate between Senator Wilson and Senator Finestone?

Senator Wilson: I have no objection, but I point it out as a general approach. We seem to be adding things that are already in the preamble.

The Chairman: If we deal with this recommendation as Senator Wilson is indicating, when we address it to the Government of Canada, is Senator Finestone suggesting that we specifically highlight her point, which is in the preceding paragraph?

Senator Finestone: Yes.

The Chairman: Thank you. It has been noted in the evidence.

Senator Finestone: The point is, Madam Chair, that we get document after document and what do we all do? We look to see who was on the committee and then we look at the recommendations. We do not read the whole document. That is why it was important to have that word in there.

Senator Joyal: We could add the following words at the end of the sentence of recommendation 3: "and assist Parliament in the review mechanism provided, in particular in Bill C-36."

As you know Madam Chair, I raised the issue last week at the special committee, as I raised it here when we had the Commissioner of Human Rights before us. It is important to rely on an independent source of analysis and an evaluation that Parliament will have to sort through when it conducts its review of the bill in the three-year period provided for in the bill.

poids. Il s'agit d'équilibre, je pense que c'est le mot juste. Vous pouvez énoncer cela comme vous voulez.

Le sénateur Wilson: Lorsque ces recommandations seront transmises, allez-vous inclure le paragraphe qui précède? Il le faut. On y parle d'équilibre. C'est à la page 43.

La présidente: Effectivement. Nous disons en fait que dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, on parle du droit à la sécurité, du droit à la vie, du droit à la liberté, du droit à l'application régulière de la loi, du droit de ne pas être arrêté de façon arbitraire, et cetera. Le problème, c'est d'équilibrer l'importance de ces droits. Je constate que le sénateur Finestone souhaite que cela soit exprimé dans la recommandation.

Le sénateur Wilson: Allons-nous transmettre le paragraphe qui précède ou allons-nous seulement déposer la recommandation de trois lignes?

La présidente: Nous allons transmettre le rapport.

Le sénateur Finestone: Il faut que ce soit là, pour cela saute aux yeux. Peut-être qu'alors les gens liront ce qui précède pour savoir ce dont nous parlons.

Le sénateur Wilson: Peut-être pourrait-on mettre la phrase qui porte sur ce sujet dans le paragraphe précédent en caractères gras. C'est la même chose pour toutes les recommandations. Nous n'allons pas toutes les réécrire pour inclure ce qui est déjà dans le préambule.

La présidente: Puis-je essayer d'amener le sénateur Wilson et le sénateur Finestone à un compromis?

Le sénateur Wilson: Je n'ai pas d'objection, je veux juste parler de l'approche, en général. Il me semble que nous ajoutons des choses qui sont déjà dans le préambule.

La présidente: Si nous faisons à propos de cette recommandation ce qu'indique le sénateur Wilson, le sénateur Finestone suggère-t-elle que, lorsque nous la transmettrons au gouvernement du Canada, nous soulignons particulièrement le point qu'elle a soulevé et qui est traité dans le paragraphe précédent?

Le sénateur Finestone: Oui.

La présidente: Merci. C'est noté aux fins du compte rendu.

Le sénateur Finestone: Madame la présidente, nous recevons des dizaines de documents et que faisons-nous? Nous regardons qui siégeait au comité et ensuite, nous lisons les recommandations. Nous ne lisons pas le document en entier. C'est la raison pour laquelle il est important que cette phrase soit incluse ici.

Le sénateur Joyal: Nous pourrions ajouter le membre de phrase suivant à la fin de la recommandation 3: «et d'aider le Parlement à procéder à l'examen prévu, notamment en ce qui concerne le projet de loi C-36.»

Comme vous le savez, madame la présidente, j'ai soulevé la question la semaine dernière à la réunion du comité spécial, et je l'ai également soulevée ici lorsque la présidente de la Commission des droits de la personne a comparu devant nous. Il est important de pouvoir compter sur une entité qui pourra faire, en toute indépendance, les analyses et les évaluations que le Parlement

One of the major criticisms of the bill is that there is too much quantitative data and not enough qualitative data. If an officer of Parliament has the capacity to pronounce on the qualitative data, on the way that human rights are respected generally, it is the commissioner. This mechanism could be a way to single out the role of the commissioner.

The Chairman: I have resisted that because Bill C-36 is still before us. I am optimistic that third reading might produce more than we have before us. This recommendation was to look at a human rights impact analysis of all new security and counterterrorism measures, which are things like trafficking in migrants, child pornography and sex tourism. It was supposed to be more of a global exercise, not geared to one bill.

This is where we are today. What we want is the reinstatement of the capacity of the Human Rights Commission to do this in a more constructive, ongoing way.

I will put my cards on the table. I hope there will be changes to Bill C-36. If there were not, that would be a good time to come back to this committee to add that as a specific area of study. The Human Rights Commission could do a valuable thing for us, but we would have to document it appropriately, rather than trying to sweep another committee's work in here that other senators have not had the benefit of studying.

I am of two minds. One is to delay the whole report to determine that. I have a compelling reason for wanting to finish this, but it does not preclude what you are saying. It may even support it.

Senator Joyal: I want to be on the record on this matter because this is an ongoing discussion. My submission, which I will make it later on this week in another forum, is that in the evaluation of the principle of proportionality you have the limits that you bring to the rights, but you have the mechanism to monitor those limits. The bill has been analyzed on that basis. When you define proportionality, you always define one thing in comparison to another. You balance the two. How do you define proportionality? I think one essential element of defining proportionality is in the evaluation of the institutions that have been put into place to monitor the impact of those limits to the human rights that are contained in a specific legislation.

There will be another forum this week where I could make that intervention, but this is to be very important in the future role of the commission in relation to that. I can stand my suggestion, but I want to be on the record at this level.

devra consulter lorsqu'il examinera le projet de loi, à la fin de la période de trois ans prévue par la disposition de temporisation.

Une des principales critiques dont le projet de loi a fait l'objet tient au fait que l'on accorde trop d'importance aux données quantitatives et pas assez aux données qualitatives. S'il y a bien un agent du Parlement qui a la capacité de se prononcer sur les données qualitatives, c'est-à-dire sur la façon dont les droits de la personne sont respectés en général, c'est la présidente de la Commission. Ce mécanisme pourrait être un moyen de mettre en lumière le rôle de la présidente.

La présidente: J'ai écarté cette possibilité parce que le projet de loi C-36 est encore à l'étude. J'espère bien que la troisième lecture produira une version du projet de loi plus achevée que celle qui nous a été transmise. La recommandation qui nous occupe a été élaborée pour que puisse être entreprise une analyse de l'impact sur les droits de la personne de toutes les nouvelles mesures de sécurité et de lutte antiterroriste, ce qui recouvre des choses comme le trafic des personnes, la pornographie juvénile et le tourisme sexuel. Ces analyses d'impact étaient censées être plus générales et ne pas être axées sur un seul projet de loi.

Voilà où nous en sommes aujourd'hui. Ce que nous voulons, c'est redonner à la Commission des droits de la personne la capacité de faire ce genre d'analyse d'une façon plus constructive et plus régulière.

Je vais mettre cartes sur table. J'espère que des amendements seront apportés au projet de loi C-36. Sinon, il sera toujours temps que le comité ajoute cela à la liste des questions à approfondir. La Commission des droits de la personne pourrait faire un travail utile pour nous, mais il faudrait que nous lui donnions les instructions appropriées, plutôt que d'essayer d'inclure ici ce sur quoi portent les travaux d'un autre comité et que d'autres sénateurs n'ont pas eu la possibilité d'étudier.

J'hésite entre deux options. La première est de retarder la publication de tout le rapport pour trancher cette question. J'ai une raison convaincante de vouloir en finir, mais cela ne veut pas dire que je rejette votre proposition. Je pourrais même l'appuyer.

Le sénateur Joyal: Je veux que ma position en la matière soit enregistrée au compte rendu, parce que nous n'avons pas vidé la question. Ma position, que j'exposerai plus tard cette semaine devant une autre instance, est que dans l'évaluation du principe de l'équilibre, entrent en ligne de compte les limites que vous imposez aux droits, mais aussi le mécanisme qui est mis en place pour contrôler ces limites. Le projet de loi a été analysé sur cette base. Quand vous introduisez la notion d'équilibre, vous définissez toujours quelque chose par comparaison à une autre. Il s'agit de faire l'équilibre entre les deux. Comment définir cet équilibre? Je pense qu'un élément essentiel de cette définition réside dans l'évaluation des institutions qui ont été mises en place pour contrôler l'impact des limites aux droits de la personne contenues dans un texte législatif particulier.

Il y a une autre instance devant laquelle je pourrai intervenir cette semaine, mais la question est très importante en ce qui concerne le rôle futur de la Commission. Je peux reporter ma suggestion, mais je veux que cela soit enregistré au compte rendu.

The Chairman: Once you are on the record, I will pick that up with the clerk to ensure that we come back to it. It may warrant a separate study for that matter.

Senator Kinsella: Recommendation 3 is pushing at the outer boundary of the capacity of the Canadian Human Rights Commission and its mandate. We are stretching what they are capable of doing, and what they currently have a mandate to do.

I agree with Senator Joyal as far as Bill C-36 is concerned. We are going through a bad time in Canadian history. It is like the Second World War era when emotion and everything else pushed human rights to the background. Ask any Jehovah's Witness in Canada about that, and they will tell you how the popular opinion was to trample on them.

Government does not, in times of crisis, tend to be put up sufficient vehicles to protect civil liberties. That is partially because they do not have the pressure from public opinion to do that. Polls are telling them that this is what the people want. They want more powers, even if you have to limit civil liberties. This is the paradox that we are in.

Those of us who are concerned about the adequacy of our machinery are gravely concerned that the danger before us with the measures of Bill C-36 and other measures that are coming down the pipe. It is not only the issue of balance, which is certainly there, but also the danger of use. My own preference is the ombudsman model, as opposed to the Human Rights Commission model.

Although the phraseology presents a certain image, Human Rights Commissions are nothing more than anti-discrimination agencies. They flow from the Fair Employment and Housing Act. They are not about the human rights that you see in charters or in the international covenants. In recommendation 3, under the circumstances, we are probably pushing the frontier of the limits of their authority and mandate as it is.

If this committee wants to make a real contribution during the next few months, we will have to, outside the context of measures that are before Parliament, see whether we can come up with an overall model for protection along the lines of what Senator Joyal is saying.

Senator Wilson: We had a lengthy discussion on this very point with the Canadian Human Rights Commission. They want to move beyond anti-discrimination, because that is how they are perceived. They have no resources to do the framework that would be useful. That needs to be looked at.

In terms of Senator Joyal's intervention, this deals with the new security and counter-terrorism measures, not with the task of conducting it for all things. This is a very specific thing. That is why I wonder if this could go in? It deals with new security and

La présidente: Une fois cela fait, je pourrai le noter, le greffier aussi, et nous serons ainsi assurés de revenir sur le sujet. En fait, cela peut justifier une étude distincte.

Le sénateur Kinsella: La recommandation 3 pousse à l'extrême la capacité de la Commission canadienne des droits de la personne, ainsi que son mandat. Nous repoussons au maximum les limites de ce qu'elle est capable de faire et de ce que son mandat l'autorise actuellement à faire.

Je suis d'accord avec le sénateur Joyal en ce qui concerne le projet de loi C-36. Nous traversons une période difficile de l'histoire du Canada. C'est comme pendant la Deuxième Guerre mondiale quand l'émotion que cela a provoquée et tout le reste nous ont poussés à mettre en veilleuse les droits de la personne. Demandez aux témoins de Jehovah qui sont au Canada, ils vous diront combien l'opinion publique leur était défavorable.

Lorsque survient une crise, le gouvernement a tendance à ne pas instaurer suffisamment de mécanismes pour protéger les libertés civiles. C'est en partie parce que l'opinion publique ne pousse pas les autorités à agir ainsi. Les sondages leur disent que c'est ce que les gens veulent. Ils veulent plus de pouvoirs, même si cela signifie limiter les libertés civiles. Tel est le paradoxe auquel nous sommes confrontés.

Ceux d'entre nous qui se demandent si les mécanismes dont nous sommes dotés sont adéquats sont gravement préoccupés par les risques que présentent les mesures stipulées dans le projet de loi C-36, ainsi que d'autres actions qui sont envisagées. Ce n'est pas seulement une question d'équilibre, même si elle se pose, mais aussi des risques que présente l'application de ces mesures. Pour ma part, je préférerais que l'on fasse appel à l'ombudsman plutôt qu'à la Commission des droits de la personne.

En dépit de l'image que leur donne leur nom, les commissions des droits de la personne ne sont rien de plus que des organismes anti-discrimination. Leur création procède des lois sur l'équité en matière d'emploi et de logement. Elles ne sont pas concernées par les droits de la personne qui sont stipulés dans les chartes et dans les conventions internationales. En l'occurrence, dans la recommandation 3, nous repoussons probablement à l'extrême les limites de leurs pouvoirs et de leur mandat.

Si le comité veut faire une réelle contribution au cours des prochains mois, il faudra qu'en dehors du contexte des mesures qu'étudie actuellement le Parlement, nous voyions si nous pouvons instaurer un mécanisme de protection général, dans la ligne de ce qu'a suggéré le sénateur Joyal.

Le sénateur Wilson: Nous avons eu une longue discussion précisément sur ce sujet avec les représentants de la Commission canadienne des droits de la personne. Ils veulent aller au-delà d'une action anti-discrimination, parce que c'est l'image que les gens ont de la Commission. Elle n'a pas les ressources voulues pour mettre en place le cadre dont elle aurait besoin. Il faudra s'en occuper.

En ce qui concerne l'intervention du sénateur Joyal, elle porte sur les nouvelles mesures de sécurité et de lutte antiterroriste, et non sur la tâche qui consiste à analyser l'impact de toutes les mesures, quelles qu'elles soient. Ce dont il parle est très précis.

counter-terrorism measures, the one main of being Bill C-36. It is specific.

The Chairman: This may be a drafting difficulty. Over the last number of years there have been new moves. After the fall of the Cold War, we redefined security for military security to a much broader definition of security. Subsequent to that, in the last number of years, both the United Nations and Canada have started to define "security" more broadly. We used the term "human security," and we have looked at environmental security, security issues around children, security issues of migrants, et cetera. It was not intended to be the new security and counter-terrorism measures, but I can see why we are looking at it because we are preoccupied with the bill.

Senator Wilson: Perhaps we could change the language.

The Chairman: Yes, we should. In a conference we said, "the terror against migrants." The commissioner said, if I recall her testimony, that a host of pieces of legislation dealing with security issues seem to have had an impact on some of our other areas of human rights. She notably mentioned the Immigration Act. It was to do a human rights impact analysis on new security and counter-terrorism measures. We need to clarify that it is not only a narrowing, but also it is important to look at all of the issues and the trends.

What has been said is extremely important. Bill C-36, the new anti-terrorism bill, is an important piece of proposed legislation. Certainly, in my eight and a half years in the Senate, it is the most significant piece of legislation that has faced us. Therefore, once that has been completed in the house, the suggested measures of Senator Kinsella and Senator Joyal could be very valid. They could be the study that will pre-empt all the other studies. It needs to be dealt with that way.

With the consensus of the committee, it is to ensure that there is no misunderstanding. It is an analysis of the entire host of new security and counter-terrorism measures that go beyond Bill C-36.

Senator Finestone: I do not want to belabour this, but I suggest, because of the observation made by Senator Kinsella, that we have recommended a Parliamentary ombudsman. These records will help us look to the future, and so we ought to read the act for the Canadian Human Rights Commissioner and ensure that this mandate fits her well. If not, we ought to go back to Bill C-36 and read our argument over the setting up of an ombudsman.

C'est la raison pour laquelle je me demande si l'on devrait le mentionner? Il s'agit uniquement des nouvelles mesures de sécurité et de lutte antiterroriste, le sujet du projet de loi C-36. C'est très précis.

La présidente: C'est peut-être un problème d'énoncé. Ces quelques dernières années, il y a eu de nouveaux développements. À la fin de la guerre froide, la sécurité a été redéfinie de façon à ne pas la limiter à la sécurité militaire, mais à lui donner une définition beaucoup plus large. Ensuite, ces dernières années, aussi bien les Nations Unies que le Canada ont commencé également à définir la sécurité de façon beaucoup plus large. Nous en sommes venus à utiliser l'expression «sécurité humaine» et nous nous sommes intéressés à la sécurité environnementale, à la sécurité des enfants, à la sécurité des migrants, et cetera. Il n'était pas prévu de cibler cette recommandation sur les nouvelles mesures de sécurité et de lutte antiterroriste, mais je vois pourquoi nous nous y intéressons: c'est parce que le projet de loi nous préoccupe.

Le sénateur Wilson: Peut-être pourrions-nous modifier l'énoncé.

La présidente: Oui, nous devrions. Nous avons parlé, lors d'une réunion, du terrorisme contre les migrants. La présidente de la Commission a déclaré, si je me rappelle bien son témoignage, que toute une série de textes législatifs portant sur des questions de sécurité semblent avoir eu un impact dans certains des autres domaines qui concernent les droits de la personne. Elle a mentionné notamment la Loi sur l'immigration. Il s'agissait de faire une analyse de l'impact sur les droits de la personne des nouvelles mesures de sécurité et de lutte antiterroriste. Nous devons préciser que la recommandation ne se limite pas à cela, et qu'il est aussi important d'analyser toutes les questions et toutes les tendances en ce sens.

Ce que vous avez dit est extrêmement important. Le projet de loi C-36, le nouveau projet de loi axé sur la lutte antiterroriste, est un texte législatif important. Certes, depuis huit ans et demi que je siège au Sénat, c'est le texte législatif le plus important que nous avons eu à étudier. Par conséquent, une fois que la Chambre en aura terminé l'étude, les mesures suggérées par le sénateur Kinsella et le sénateur Joyal pourraient fort bien être très valables. Elles pourraient déboucher sur une étude qui aurait préséance sur toutes les autres. Il faut traiter la question de cette façon.

J'ai besoin du consensus du comité pour m'assurer qu'il n'y a pas de malentendu. Il s'agit d'analyser toute la série de nouvelles mesures de sécurité et de lutte antiterroriste, sans se limiter à celles qui sont stipulées dans le projet de loi C-36.

Le sénateur Finestone: Pardonnez-moi d'insister, mais vu l'observation qu'a faite le sénateur Kinsella, je vous fais remarquer que nous avons recommandé qu'il y ait un ombudsman parlementaire. Ces comptes rendus nous aideront à l'avenir, et nous devrions lire la loi qui concerne la Commission canadienne des droits de la personne pour nous assurer que la mission que nous lui confions entre bien dans le champ de ses compétences. Sinon, nous devrions revenir sur le projet de loi C-36 et lire les arguments que nous avons fait valoir à propos de la création d'un poste d'ombudsman.

For example, we reacted in a dramatic way during the Second World War. We pre-empted rights and obligations that we had as Canadians towards our Japanese citizens, towards our Ukrainian community, towards the Chinese, towards the Italians and the Germans. We gave them characteristics that were not fair and not honourable. The Canadian Human Rights Commissioner cannot do that.

If we had a parliamentary ombudsman, perhaps that is where you could go. It may be worthwhile to keep that thought in mind, let this stand around Bill C-36 and not as broad as we just talked about. I feel strongly about the marijuana issue and the child labour. Let one stand clearly with my initial introduction of proportionality, and then we will see where the land goes.

The Chairman: In good parliamentary practice, Bill C-36 is at the reporting stage. It will go to the chamber and for us to make comment before the process is completed in our report would not be correct. Once the process is finished, members who are interested in the committee having a role may pursue that. Let us not pre-empt what we should study. Perhaps it should be to study all ways and means that there could be an impact analysis or proportionality, through this committee, through an ombudsman or through the Human Rights Commission.

Let us not narrow ourselves. We will see what happens with Bill C-36 because I still want to persuade some of my colleagues on that bill.

I hope that the parliamentary process will remain in intact. I hope that senators will still listen to my speeches, as I will listen to theirs, and who knows what amendments will come forward. In good parliamentary practice we cannot note. Bill C-36 is fait accompli. We have noted our concern that there should be some monitoring once we see the lay of the land.

I encourage members to reflect on what we should study vis-à-vis that. I have noted what Senator Joyal has suggested and it is worthy of our attention. All bets are off once we finish this report because then the next phase starts. In the report, we have identified areas that need attention, and there may be others. We have every right to frame our terms of reference for the next study in any way we wish.

Now we will move to recommendation 4, which I hope will not cause any difficulty. It reads:

The Committee recommends that the Government of Canada draft and table in Parliament amendments to the Canadian Human Rights Act which would add "social condition" as a prohibited ground of discrimination.

It says the committee recommends, not urges, because the Senate passed a bill on social condition. There was already a signal from the Senate to the government that we wish an act.

Par exemple, nous avons réagi de façon extrême au cours de la Deuxième Guerre mondiale. Nous avons fait abstraction des droits dont jouissaient nos concitoyens d'origine japonaise, la communauté ukrainienne, chinoise, italienne et allemande, ainsi que des obligations que nous avions envers eux à titre de Canadiens. Nous les avons affublés d'étiquettes et nous nous sommes conduits d'une manière qui n'était ni juste ni honorable. La Commission canadienne des droits de la personne ne peut rien faire à cela.

Si nous avions un ombudsman parlementaire, peut-être serait-ce un recours. Il est sans doute utile de garder cela à l'esprit, de centrer la recommandation sur le projet de loi C-36 et de ne pas en élargir trop l'application, comme nous venons juste de le suggérer. J'ai des idées très arrêtées sur la question de la marijuana et du travail des enfants. Soyons clairs en ce qui concerne la notion d'équilibre dont j'ai parlé au début, et nous verrons comment les choses vont évoluer.

La présidente: Selon les bonnes pratiques parlementaires, le projet de loi C-36 en est au stade du rapport. Il sera transmis à la Chambre, et il ne serait pas convenable que nous fassions des commentaires dans notre rapport, avant que le processus ait été mené à bien. Cela fait, les membres qui souhaitent que le comité joue un rôle peuvent revenir sur le sujet. N'écartons rien de ce que nous devrions étudier. Peut-être cela devrait-il être tous les moyens grâce auxquels on pourrait effectuer une analyse de l'impact ou de l'équilibre, par le biais de ce comité, d'un ombudsman ou de la Commission des droits de la personne.

Ne limitons pas notre champ d'action. Nous allons voir ce qui arrive au projet de loi C-36, parce qu'à propos de ce projet de loi, je ne désespère pas de persuader certains de mes collègues.

J'espère que le processus parlementaire restera intact. J'espère que les sénateurs continueront d'écouter mes discours, comme j'écoute les leurs, et qui sait quels amendements seront proposés. En vertu des bonnes pratiques parlementaires, nous ne pouvons pas voter. Le projet de loi C-36 est fait accompli. Nous avons fait valoir la nécessité d'un certain contrôle une fois que ce texte sera loi.

J'encourage les membres du comité à réfléchir à ce que nous devrions étudier en la matière. J'ai noté la suggestion du sénateur Joyal, et elle mérite notre attention. Une fois que nous aurons fini ce rapport, les jeux seront faits, parce que la prochaine étape commencera. Dans le rapport, nous avons signalé certains domaines auxquels il faut s'intéresser, et il peut y en avoir d'autres. Nous avons absolument le droit de formuler le cadre de référence de la prochaine étude de la façon dont nous le souhaitons.

Nous allons maintenant passer à la recommandation 4 qui, je l'espère, ne posera pas de problème. Elle se lit comme suit:

Le comité recommande que le gouvernement du Canada rédige et dépose au Parlement des modifications à la Loi canadienne sur les droits de la personne de façon à ajouter la condition sociale comme motif de discrimination prohibée.

On dit que le comité recommande et non qu'il prie instamment, parce que le Sénat a adopté un projet de loi sur la condition sociale. Le Sénat a déjà indiqué au Parlement qu'il souhaitait une

This is recommending to the government that it act upon what the Senate has already recommended.

Recommendation 5 reads as follows:

The Committee recommends that the Government of Canada address, in the context of its response to the Canadian Human Rights Act Review Panel's 2000 report, the following issues:

a) Adding express references to key international human rights instruments to the Canadian Human Rights Act.

The commissioner and others have pointed out that there is no reference within the Canadian Human Rights Act to international human rights instruments and they feel that is a handicap in fulfilling what would be a proper human rights mandate.

Recommendation 5 continues as follows:

b) The need to ensure a greater dedication of resources to the Canadian Human Rights Commission's mandates with respect to human rights promotion and education as well as legislation and policy review.

The Committee further recommends that the Government of Canada, possibly through the Law Commission of Canada working in consultation with the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies, CASHRA, take steps to develop a model human rights code for consideration by all Canadian jurisdictions.

I do not think there is any dispute on that one. There was quite a discussion on the first part of recommendation 5(b).

Recommendation 6 reads as follows:

The Committee recommends that the Government of Canada ensure that the international human rights instruments to which Canada is a party, as well as information on any complaint mechanisms, be consolidated and made easily accessible to Canadians via the Internet, and that Canadians be made aware of how to access this information.

I think we are all in agreement with this. I had the opportunity to meet with the committee of human rights and public affairs in Latvia that is occupied with doing this. They indicated that throughout Europe there is quite an understanding that the way that citizens will understand and be informed of their rights is via the Internet. We need to catch up to other countries in this.

Recommendation 7 reads as follows:

The Committee recommends that the Government of Canada initiate consultations with appropriate representatives of the provincial and territorial governments with a view to better utilizing and supporting the work of CASHRA.

loi en la matière. Nous recommandons ici au gouvernement de prendre une mesure que le Sénat a déjà préconisée.

La recommandation 5 se lit comme suit:

Le comité recommande que le gouvernement du Canada réponde au rapport de 2000 du Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Dans sa réponse, le gouvernement devrait traiter de ce qui suit:

a) L'ajout de références précises aux grands instruments internationaux sur les droits de la personne dans la Loi canadienne sur les droits de la personne.

La présidente de la Commission et d'autres témoins nous ont fait remarquer que l'on ne faisait aucune mention des instruments internationaux sur les droits de la personne dans la Loi canadienne sur les droits de la personne, ce qui, selon eux, nous empêche de remplir ce qui serait, en matière de droits de la personne, un mandat en bonne et due forme.

La recommandation 5 comporte un deuxième alinéa qui se lit comme suit:

b) La nécessité de consacrer plus de ressources aux mandats de la Commission canadienne des droits de la personne concernant la promotion et l'éducation, ainsi que l'examen des lois et des politiques proposées.

Le comité recommande en outre que le gouvernement du Canada, peut-être par l'intermédiaire de la Commission du droit du Canada en consultation avec l'ACCCDP, prenne des mesures pour élaborer un code modèle en matière de droits de la personne à soumettre à l'étude de toutes les administrations canadiennes.

Je ne pense pas qu'il y ait quelque dissension que ce soit à propos de cette recommandation. La première partie de l'alinéa 5b) de la recommandation a suscité tout un débat.

La recommandation 6 se lit comme suit:

Le comité recommande que le gouvernement du Canada voie à ce que les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne auxquels le Canada est partie, ainsi que tout mécanisme de plainte, soient réunis et mis à la portée de tous les Canadiens grâce à Internet, et que des mesures soient prises pour informer les Canadiens de ces renseignements.

Je pense que nous sommes tous d'accord. J'ai eu l'occasion de rencontrer les membres du Comité des droits de la personne et des affaires publiques de Lettonie qui est impliqué dans un projet semblable. Ils m'ont indiqué que partout en Europe, on estime que la façon dont les gens pourront mieux connaître et comprendre leurs droits, c'est par le biais de l'Internet. Il faut que nous rattrapions notre retard par rapport à d'autres pays à cet égard.

La recommandation 7 se lit comme suit:

Le comité recommande que le gouvernement du Canada entreprenne des consultations auprès des représentants compétents des gouvernements provinciaux et territoriaux en vue de mieux utiliser et appuyer le travail de l'ACCCDP.

I hope all members agree that the work of CASHRA in having the human rights commissions come together is a very valuable resource in Canada. Since there has not been enough attention to their very valuable work, nor financial support for it, we wanted to highlight that immediately as something that could be easily dealt with by all provincial and territorial governments as well as the federal government.

Finally, recommendation 8 reads as follows:

The Committee recommends that the Government of Canada take the necessary steps to reinstate the practice of regular federal, provincial, and territorial meetings on human rights at the minimum material level. These meetings should be held on at least a triennial basis.

Senator Finestone would want us to have a much different process, and that is in the study. However, department officials told us that they are the ones responsible for looking at international treaties and drafting the reports. They said that for 12 or 13 years the ministers have not met. Obviously, the ministers have been talking to their respective bureaucrats, but the requirement that ministers speak to ministers is very important. For the sake of those working in this area, and for the public, we need to re-engage our political officials. This is only the start of the long road.

Those are the recommendations. Are there any specific additions or deletions that any senator wishes to make?

Senator Joyal: On recommendation 4, since we are talking about amendments to the act and since we have raised the issue of the La Forest report, would it be appropriate to add at the end, "and respond in this session to the La Forest report on the need to amend the act?"

Senator Taylor: That is good.

Senator Joyal: The La Forest report was referred to on many occasions during our sessions. We know that that report contains a comprehensive set of recommendations to revamp the act.

The Chairman: Recommendation 4 deals with social condition and the paragraphs leading up to that deal only with social condition. Perhaps the fifth recommendation would deal with the La Forest report.

Senator Joyal: If you want to add it there, I have no problem with that. It is important. That is a comprehensive report done by a retired justice of the Supreme Court that makes very important conclusions on changes to be made to the act. We heard the commissioner say that she does not know what work is being done. It is important for us to ask for the government to come forward with a response to the La Forest report. Although we have not studied each recommendation of the La Forest report, it is an important document that this committee should study and debate.

J'espère que tous les membres du comité reconnaissent que l'ACCCDP joue un rôle très utile au Canada en regroupant sous une même enseigne les commissions des droits de la personne. Étant donné que l'on n'a pas accordé assez d'attention au travail très utile que fait l'association, et qu'elle ne bénéficie pas du soutien financier voulu pour poursuivre son activité, nous voulions signaler cela immédiatement, car c'est un problème que peuvent régler facilement les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que le gouvernement fédéral.

Enfin, la recommandation 8 se lit comme suit:

Le comité recommande que le gouvernement du Canada prenne les mesures nécessaires pour rétablir la coutume de réunions régulières entre les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux chargés des droits de la personne. Ces réunions devraient avoir lieu au moins une fois tous les trois ans.

Le sénateur Finestone souhaitait que nous instaurions un processus tout à fait différent, et c'est noté dans l'étude. Toutefois, les fonctionnaires du ministère nous ont dit que c'était eux qui avaient la responsabilité d'assurer le suivi des traités internationaux et de préparer les rapports. Ils nous ont dit que les ministres ne se sont pas réunis depuis 12 ou 13 ans. Manifestement, les ministres ont consulté leurs collaborateurs, mais il est très important que les ministres discutent entre eux. Pour le bien de ceux qui oeuvrent dans ce secteur et dans l'intérêt public, il faut que nous incitions les responsables politiques à se impliquer dans le dossier. Ce n'est qu'un début, et il reste beaucoup à faire.

Telles sont les recommandations. Chers collègues, certains d'entre vous veulent-ils ajouter ou supprimer quelque chose?

Le sénateur Joyal: À propos de la recommandation 4, vu que nous parlons d'apporter des modifications à la loi et que nous avons soulevé la question du rapport La Forest, serait-il approprié d'ajouter à la fin: «et réponde au cours de la présente session parlementaire au rapport La Forest sur la nécessité de modifier la loi»?

Le sénateur Taylor: Très bien.

Le sénateur Joyal: Au cours de nos réunions, le rapport La Forest a été mentionné en de nombreuses occasions. Nous savons que ce rapport contient toute une série de recommandations dont l'objet est de mettre la loi à niveau.

La présidente: La recommandation 4 porte sur la condition sociale, et les paragraphes qui la précèdent ne portent que sur ce sujet. Peut-être devrait-on mentionner le rapport La Forest dans la cinquième recommandation.

Le sénateur Joyal: Si vous voulez ajouter quelque chose à ce propos dans cette recommandation là, je n'ai aucune objection. C'est important. Il s'agit d'un rapport approfondi rédigé par un juge de la Cour suprême en retraite qui tire des conclusions très importantes sur les modifications à apporter à la loi. Nous avons entendu la présidente de la Commission dire qu'elle ne savait pas quelles actions sont menées. Il est important que nous demandions au gouvernement de répondre au rapport La Forest. Même si nous n'avons pas étudié chacune des recommandations formulées dans

The Chairman: It is more logical to include it in recommendation 5 because number 4 deals only with social condition. The other deals with a number of reviews. It could logically fall in there, if there is agreement to do so.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Are there any other suggested changes?

I know that Senator Finestone has brought some editorial changes. They have to do with the tone of the language. I intend to meet with her on those when she is available. She currently has greater affairs of state to attend to.

Meeting with Kofi Annan and with Colin Powell is very important, so we do not want to detract from that.

Senator Finestone and I and Mr. Goetz can meet and make the editorial changes, at midnight or whenever you wish. I am available, and I assure you that they were available almost on a 24-hour basis in drafting this document.

I propose, with your consent honourable senators, that we adopt the report with the changes discussed, and to authorize the chair and deputy chair to jointly make minor corrections to the text that do not affect the substance of the report.

Hon. Senators: Agreed.

Senator Beaudoin: That is with regard to everything except substance.

The Chairman: That is right, major substance.

Senator Beaudoin: I just want to be sure.

The Chairman: Absolutely. We will incorporate the substantive things you have said today. We will make minor editorial changes. With that, we would hope that we could go to printing of the report.

We will pick up the substantive issues and the proportionality issue. We will make the editorial changes. We have been conscious to ensure, because it was worked in English first, that the French translation has had the benefit of Senator Beaudoin, my research staff, and a professional French editor to ensure that the French version is correct.

In our haste, there may be few grammatical niceties in the English text as well as in the French text, but we are sacrificing a certain finesse in authorship to get the report out. We are more concerned with the substance than the style this time around.

I want to go on record now, as we hold all our meetings in public, to thank Senator Finestone. This committee has been a long time in the making. Many people have asked for a human rights committee to do the kind of work we are starting to do. This committee would not have gotten off the ground without the

ce rapport, c'est un important document que le comité devrait examiner et dont il devrait discuter.

La présidente: Il est plus logique d'inclure cette mention dans la recommandation 5, parce que la quatrième ne porte que sur la condition sociale. L'autre traite d'un certain nombre d'examen. Il serait logique d'inclure cette mention ici, si tout le monde est d'accord.

Des voix: D'accord.

La présidente: Quelqu'un a-t-il d'autres changements à proposer?

Je sais que le sénateur Finestone souhaite apporter quelques corrections qui ont trait au ton de l'énoncé. J'ai l'intention d'en discuter avec elle lorsqu'elle sera disponible. Pour le moment, il y a des affaires d'État plus importantes dont elle doit s'occuper.

Vu l'extrême importance d'une rencontre avec Kofi Annan et avec Colin Powell, il n'est pas question de la déranger.

Le sénateur Finestone, M. Goetz et moi-même pouvons nous réunir pour apporter des corrections au texte à minuit ou quand nous voulons. Je suis disponible et je peux vous assurer que, eux aussi, ils étaient disponibles pratiquement 24 heures sur 24 lorsqu'il s'agissait de rédiger ce document.

Avec votre consentement, chers collègues, je propose que nous adoptions le rapport, avec les modifications dont nous avons discuté, et que nous autorisions la présidente et la vice-présidente à apporter, ensemble, des corrections mineures qui n'affectent pas le fond du texte.

Des voix: D'accord.

Le sénateur Beaudoin: Cette autorisation touche tout, sauf le fond du texte.

La présidente: C'est exact, le contenu fondamental.

Le sénateur Beaudoin: Je voulais juste être sûr.

La présidente: Tout à fait. Nous allons incorporer les observations sur le fond qui ont été faites aujourd'hui. Nous allons apporter des corrections mineures au texte. Cela fait, nous pourrons, je l'espère, faire imprimer le rapport.

Nous réfléterons les observations qui ont trait au fond du texte ainsi que la question de l'équilibre. Nous apporterons les corrections nécessaires. Étant donné que le texte a d'abord été rédigé en anglais, nous avons eu recours au sénateur Beaudoin, à mes attachés de recherche et à un réviseur professionnel francophone pour nous assurer que la version française est de bonne facture.

Comme nous avons dû faire diligence, il se peut qu'il y ait quelques nuances grammaticales qui manquent dans le texte anglais ainsi que dans le texte français, mais nous avons sacrifié une certaine finesse de la facture du rapport pour pouvoir le publier. Nous sommes plus préoccupés par le fond que par le style en l'occurrence.

Comme toutes nos réunions sont publiques, je tiens maintenant à remercier officiellement le sénateur Finestone. La création de ce comité a pris du temps. Beaucoup de gens ont demandé que l'on établisse un comité des droits de la personne chargé du genre d'études que nous avons commencé à faire. Le comité n'aurait pas

persistence of Senator Finestone. She has honed her skills in both the House of Commons and the Senate to such a degree that she knows which levers to push and she knows when to be insistent. She knows when not take "no" for an answer. She very much put her stamp on the human rights committee. All senators should be extremely grateful for that.

Senator Finestone has always injected the parliamentary aspect of responsibility for human rights. She has done it in IPU, PJA, in this committee and in many other ways. I think that is a unique contribution. Many of us are concerned about human rights and we have different perspectives, but Senator Finestone has persistently brought forward the human rights issue from a parliamentary perspective. That is worth noting and I hope we do not lose it.

Senator Finestone, I thank you for getting us off to a good start. I know that even when that retirement day comes, you will continue to follow our work and give us your good advice. I hope we do not let down your trust in us. I wish you well in your new endeavours in the cause of human rights.

Senator Finestone: Thank you very much.

The Chairman: Honourable senators, we will now move to the second part of our meeting today and that is to hear from two witnesses. I would invite them now to come forward.

We are returning to our order of reference, to continue examination of the issues relating to human rights and, *inter alia* to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations.

Present before us today is Ms Donna Scott, Chief Commissioner and Director of the Saskatchewan Human Rights Commission, and Ms Janet Baldwin, Chairperson of the Manitoba Human Rights Commission.

Ms Donna Scott, Chief Commissioner and Director, Saskatchewan Human Rights Commission: I am particularly pleased to be able to mark December 10, International Human Rights Day, in this way. We are very proud of the contribution of this committee, with Senator Andreychuk as chair, given that she is from Saskatchewan and we consider her one of our own.

The Province of Saskatchewan has a rich tradition of advancing the cause of social justice and human rights. In 1947, the year before the Universal Declaration of Human Rights was proclaimed by the United Nations, Saskatchewan passed the first general human rights act in North America, the Saskatchewan Bill of Rights Act. It established a number of fundamental rights and freedoms for every individual, and that Bill of Rights is still incorporated in the Saskatchewan Human Rights Code.

été créé si le sénateur Finestone ne s'était pas montrée aussi persévérante. Elle a fait ses armes à la Chambre des communes et au Sénat, et elle a acquis ainsi tellement d'entregent qu'elle sait quelles ficelles tirer et quand elle peut jouer d'opiniâtreté. Elle sait quand n'accepter aucun refus. C'est vraiment grâce à elle que le Comité des droits de la personne existe. Tous les sénateurs devraient lui en être extrêmement reconnaissants.

Le sénateur Finestone a toujours défendu l'idée que les parlementaires avaient des responsabilités vis-à-vis des droits de la personne. Elle l'a fait au sein de l'Union interparlementaire, du PJA et de ce comité, et de bien d'autres façons. Je pense que sa contribution est unique. Nous sommes nombreux à nous préoccuper des droits de la personne et nous avons différentes perspectives, mais le sénateur Finestone a toujours présenté le dossier des droits de la personne dans la perspective d'une parlementaire. Cela vaut la peine d'être mentionné, et j'espère que nous ne perdrons pas cela de vue.

Madame le sénateur, je vous remercie de nous avoir donné l'élan nécessaire pour mener à bien nos travaux. Je sais que même lorsque le jour de votre retraite arrivera, vous continuerez à vous intéresser à nos travaux et à nous donner de bons conseils. J'espère que nous serons dignes de votre confiance. Tous mes vœux vous accompagnent pour mener à bien toute nouvelle entreprise dont vous vous chargerez pour défendre la cause des droits de la personne.

Le sénateur Finestone: Je vous remercie.

La présidente: Chers collègues, nous passons maintenant à la deuxième partie de notre séance d'aujourd'hui, au cours de laquelle nous allons entendre deux témoins. Je les invite maintenant à se joindre à nous.

Nous revenons à notre ordre de renvoi qui prévoit l'étude de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et l'examen, entre autres choses, des mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne.

Nous accueillons aujourd'hui Mme Donna Scott, commissaire en chef et directrice de la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan et Mme Janet Baldwin, présidente de la Commission des droits de la personne du Manitoba.

Mme Donna Scott, commissaire en chef et directrice, Commission des droits de la personne de la Saskatchewan: Je me réjouis tout particulièrement de pouvoir marquer de cette manière ce 10 décembre, la Journée des droits de l'homme. Nous sommes très fiers de la contribution de ce comité, présidé par le sénateur Andreychuk, vu qu'elle vient de la Saskatchewan et que nous la considérons comme une des nôtres.

La Saskatchewan a une riche tradition en matière de défense de la justice sociale et des droits de la personne. En 1947, un an avant que les Nations unies proclament la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Saskatchewan avait adopté la première loi générale sur les droits de la personne en Amérique du Nord, la Saskatchewan Bill of Rights Act. Cette mesure législative reconnaissait à chaque individu plusieurs droits et libertés fondamentaux, et cette déclaration des droits continue de figurer dans le Saskatchewan Human Rights Code.

Since that time, Saskatchewan has continued to develop rights-based legislation and established the Human Rights Commission in 1972.

The Saskatchewan Human Rights Code protects certain rights and freedoms and, like other human rights legislation of its kind, prohibits discriminatory practices in a number of areas of public life on the basis of a number of enumerated grounds. Our commission protects and promotes human rights in a number of ways through complaint resolution, through the approval of special programs, through public education and through the granting of exemptions.

With regard to complaint resolution, we are currently embarking on an exciting and historic time in the evolution of the Saskatchewan commission. In November, amendments to the code were proclaimed that markedly changed the way we will handle human rights complaints. The amendments repeal a number of rigid requirements and streamline the process, creating the flexibility for the commission to tailor procedures to different types of complaints and adopt procedures as appropriate.

These changes were necessary to address the increasing complexity of human rights complaints. When our code was first enacted more than 20 years ago, the intent was to create a system that could effectively redress acts of intentional and direct discrimination. More and more we are dealing with systemic complaints or those involving more complex concepts such as the duty to accommodate. We needed to bring our system in line with today's realities, and I believe we have done that.

The amendments also create an independent human rights tribunal panel for the first time in Saskatchewan and allow complainants direct access to the tribunal panel in certain circumstances. This is one unique feature of our legislation that I do not believe happens in many other provinces in Canada. With this new flexibility, the commission hopes to place greater emphasis on mediation and other complaint-resolution techniques.

Another way the commission promotes human rights is through the approval of special programs, and it has been able to do this since the code was enacted in 1979. Historically, the commission has approved equity initiatives in the areas of employment and education. We believe Saskatchewan is unique in this respect.

I have described these two systems in our written report. However, it is important to note a few points. With respect to employment equity, for example, there is no mandatory employment equity legislation in Saskatchewan; however, the commission has been approving and monitoring voluntary employment equity programs since 1980. The commission currently monitors 35 employers with over 42,000 employees. The commission's Employment Equity Program focuses on four

Depuis cette époque, la Saskatchewan a poursuivi l'élaboration d'une législation axée sur les droits et mis en place la Commission des droits de la personne en 1972.

Le Code des droits de la personne de la Saskatchewan protège plusieurs droits et libertés, comme les autres législations sur les droits de la personne, interdit les actes discriminatoires dans plusieurs secteurs de la vie publique à partir de plusieurs motifs explicites. Notre Commission protège et fait la promotion des droits de la personne de diverses façons à travers le règlement de griefs, à travers l'approbation de programmes spéciaux, à travers l'éducation du public et à travers l'octroi d'exemptions.

En ce qui concerne le règlement de griefs, nous entrons actuellement dans une époque à la fois passionnante et historique de l'évolution de la Commission de la Saskatchewan. En novembre, plusieurs amendements ont été apportés au Code qui ont changé considérablement la façon dont nous réglerons les plaintes se rapportant aux droits de la personne. Ces amendements annulent un certain nombre de conditions assez strictes et simplifient la procédure, apportant ainsi à la Commission la flexibilité voulue pour adapter les procédures en fonction des types de grief et pour adopter celles qui sont les plus appropriées.

Ces changements étaient nécessaires pour faire face à la complexité grandissante des plaintes concernant les droits de la personne. Quand notre Code a été adopté, il y a plus de 20 ans, le but était de créer un système susceptible de parer efficacement aux actes de discrimination intentionnelle et flagrante. Nous sommes de plus en plus confrontés à des plaintes systémiques ou à des plaintes qui impliquent des concepts plus complexes, comme l'obligation d'accommodement. Il était nécessaire que nous actualisions notre système à la lumière des réalités contemporaines, et je crois que c'est ce que nous avons réussi à faire.

Les amendements ont également permis la mise en place, pour la première fois en Saskatchewan, d'un comité du tribunal des droits de la personne indépendant, auquel les requérants peuvent avoir directement accès dans certaines circonstances. Il s'agit d'une spécificité de notre législation qui ne se retrouve pas, je pense, dans beaucoup d'autres provinces canadiennes. Grâce à cette nouvelle flexibilité, la Commission espère faire une plus grande place à la médiation et aux autres techniques de résolution des plaintes.

Un autre moyen par lequel la Commission défend les droits de la personne est l'approbation de programmes spéciaux, ce qu'elle a été en mesure de faire depuis que le Code a été adopté en 1979. Traditionnellement, la Commission a approuvé des initiatives axées sur l'équité dans les domaines de l'emploi et de l'éducation. Nous pensons que la Saskatchewan est un cas à part à cet égard.

J'ai décrit ces deux systèmes dans notre mémoire. Toutefois, il me paraît important de noter quelques points. En ce qui concerne l'équité en matière d'emploi par exemple, il n'existe pas de législation rendant obligatoire l'équité en emploi en Saskatchewan; cependant, la Commission a approuvé et supervisé des programmes volontaires d'équité en matière d'emploi depuis 1980. La Commission supervise actuellement 35 employeurs pour lesquels travaillent plus de 42 000 personnes. Le

designated groups. Women, Aboriginal people, visible minorities and people with disabilities are groups that traditionally have not had access to jobs and promotions.

The second area that the commission approves programs is education equity, a program that I believe is unique to Saskatchewan. The commission launched education equity for Aboriginal students in the kindergarten to Grade 12 system in 1985 in response to research indicating that as many as 90 per cent of Aboriginal students left school before completing Grade 12. It was evident that Aboriginal children were not receiving the same benefits from the education system as their non-Aboriginal classmates.

The commission asked school boards at that time with significant numbers of Aboriginal students to develop education equity programs under section 47 of our code. Programs focussed on the following five areas: curriculum, school policies and practices, parental involvement, cross-cultural training for teachers, and efforts to increase the number of Aboriginal teachers. These plans have evolved, and many now include the development of anti-racism or anti-discrimination policies, training for all staff and procedures to deal with discriminatory incidents.

The commission currently monitors 17 approved plans in the indicated 12 school divisions, including approximately 76,000 students, 21 per cent of which are of Aboriginal ancestry. The commission also approves and monitors education equity plans at the post-secondary level. Although most post-secondary education equity plans refer to Aboriginal students only, some programs have a broader mandate. For example, certain programs target female students in the area of mathematics, and one college has as plan for all four designated groups.

The commission is currently working with education partners, including our provincial department of education, school trustees, administrators, teachers and colleges of education at the universities to expand education equity to create a more inclusive education system, one that provides equality of opportunity for all students. This includes students living in poverty, gay and lesbian students, and students with disabilities.

Another way the commission promotes human rights is through public education programs. One of the challenges for many human rights commissions, including the Saskatchewan commission, is to be able to balance resources between complaint resolution, public human rights education and other programs. While human rights education is seen as a proactive and preventive way of protecting human rights, the immediate necessity to address human rights complaints without delay requires most of our resources. It is hoped that through our new

programme d'équité en matière d'emploi de la Commission se concentre sur quatre groupes cibles. Les femmes, les peuples autochtones, les minorités visibles et les personnes handicapées sont des groupes qui n'ont traditionnellement pas eu accès à l'emploi et aux promotions.

Le deuxième secteur pour lequel la Commission approuve des programmes est l'équité en matière d'éducation, un programme qui, je pense, est spécifique à la Saskatchewan. La Commission a lancé un programme d'équité en matière d'éducation pour les Autochtones scolarisés, du jardin d'enfant à la 12^e année, en 1985, à la suite de recherches qui montraient que jusqu'à 90 p. 100 des élèves autochtones abandonnaient l'école avant d'avoir terminé leur 12^e année. Il était manifeste que les enfants autochtones ne tiraient pas les mêmes avantages du secteur scolaire que leurs camarades de classe non autochtones.

La Commission a demandé aux conseils scolaires qui avaient à l'époque un nombre important d'élèves autochtones de mettre en place des programmes d'équité en matière d'éducation en vertu de l'article 47 de notre Code. Ces plans étaient centrés sur les cinq secteurs suivants: le programme d'enseignement, les politiques et pratiques scolaires, la participation des parents, la formation interculturelle des enseignants et les efforts pour accroître le nombre d'enseignants autochtones. Ces plans ont évolué, et un grand nombre comprennent aujourd'hui la mise en place de politiques antiracistes ou anti-discriminatoires, la formation de tout le personnel et des procédures pour régler les cas de discrimination.

La Commission supervise actuellement 17 plans qui ont été approuvés dans les 12 divisions scolaires désignées et qui s'appliquent à environ 76 000 élèves dont 21 p. 100 sont d'ascendance autochtone. La Commission approuve et supervise également des plans d'équité en matière d'éducation au niveau postsecondaire. Bien que la plupart des plans d'équité en matière d'éducation s'adressent uniquement aux étudiants autochtones, certains programmes ont des objectifs plus vastes, comme celui qui est ciblé sur les étudiantes en mathématiques ou celui qu'un collège applique et qui vise les quatre groupes cibles.

La Commission collabore actuellement avec plusieurs partenaires du secteur de l'éducation, notamment notre ministère provincial de l'Éducation, des commissaires scolaires, des administrateurs, des enseignants et des instituts pédagogiques dans les universités, afin de développer l'équité dans le domaine de l'éducation et de parvenir à un système éducatif universel, un système qui offre des chances égales à tous les étudiants, notamment les étudiants pauvres, les gais et les lesbiennes, et les étudiants handicapés.

Une autre façon dont la Commission fait la promotion des droits de la personne est à travers les programmes d'éducation publique. Un des défis auxquels font face bien des commissions des droits de la personne, y compris celle de la Saskatchewan, est de parvenir à équilibrer les ressources entre les programmes de règlement des griefs, d'éducation du public et autres. Bien que l'éducation en matière de droits de la personne soit considérée comme un moyen proactif et préventif de protéger ces droits, l'urgence de donner suite sans délai aux plaintes relatives aux

complaint system, the commission may be able to strike a better balance in resourcing the programs and the services it provides.

One effective strategy for conducting public human rights education is to develop education partnerships, and I have identified in my report a number of ways we have done that. I will highlight our human rights in the workplace initiative, which is very successful. These seminars are targeted to employers, business people, employees and unions and they address a number of human rights issues related to the workplace. We have received a very positive response from the business community.

One of most challenging human rights issues in our province is the treatment of our Aboriginal peoples. We are trying to do more to reach out to the Aboriginal community in our province. Pervasive and widespread racism continues against Aboriginal people in our province. Recent unfortunate and very public events involving the police service and the Aboriginal community in Saskatoon illustrate the deep divisions between some of our most respected institutions and the Aboriginal community.

Aboriginal people in northern Saskatchewan also face particular issues respecting their rights. Approximately 81 per cent of the residents of northern Saskatchewan are of Aboriginal ancestry. We have begun to reach out to the members of the Aboriginal community in number of ways.

I have had the opportunity to travel with the provincial ombudsman and the children's advocate throughout northern Saskatchewan, visiting a number of northern communities and meeting with residents. Northern residents raised concerns related to their economic and social human rights. The lack of adequate, affordable housing, poor access to health care services and insufficient education resources for special needs children living in northern communities were some of the concerns raised. The commission is currently planning a long-term strategy to better serve residents in the north.

Another way we have reached out to the Aboriginal community is through the use of talking circles based upon an Aboriginal spiritual process for healing to provide a more culturally relevant process for resolving human rights complaints.

We are currently working with the Canadian Human Rights Commission, our public legal education association of Saskatchewan and the Aboriginal friendship centres of Saskatchewan to develop a rights-based publication for Aboriginal people living in urban centres.

One area of concern is the number of youth suffering from fetal alcohol syndrome and fetal alcohol affect finding themselves in the criminal justice system, with a lack of an appropriate response

droits de la personne requiert la plupart de nos ressources. Nous espérons que, grâce à notre nouvelle procédure de traitement des plaintes, la Commission sera en mesure de mieux répartir les ressources entre les programmes et les services qu'elle assure.

Une des stratégies efficaces d'éducation du public aux droits de la personne est de développer des partenariats avec le secteur de l'éducation, et j'ai mentionné dans mon mémoire divers moyens à travers lesquels nous y sommes parvenus. J'aimerais souligner notre initiative en matière de droits de la personne sur les lieux de travail, qui donne de très bons résultats. Ces séminaires sont destinés aux employeurs, aux gens d'affaires, aux employés et aux syndicats, et concernent plusieurs problèmes en matière de droits de la personne liés aux lieux de travail. Nous avons noté une réaction très positive de la part du milieu des affaires.

Un des plus grands problèmes en matière de droits de la personne dans notre province est le traitement accordé à nos peuples autochtones. Nous nous efforçons d'établir plus de contacts avec la communauté autochtone. Un racisme à la fois pernicieux et généralisé continue d'exister à l'égard des peuples autochtones dans notre province. De récents incidents malheureux et très publicisés impliquant le corps policier et la communauté autochtone de Saskatoon sont l'illustration des profondes divisions qui existent entre certaines de nos institutions les plus respectées et la communauté autochtone.

Les peuples autochtones du nord de la Saskatchewan font aussi face à des problèmes particuliers au sujet de leurs droits. Approximativement 81 p. 100 des résidents du nord de la Saskatchewan sont d'ascendance autochtone. Nous avons commencé à établir des contacts avec les membres de la communauté autochtone de différentes manières.

J'ai eu l'occasion de voyager avec le médiateur provincial et le protecteur des enfants dans le nord de la Saskatchewan, où j'ai visité plusieurs localités et rencontré leurs habitants. Les résidents du nord ont formulé des préoccupations liées à leurs droits économiques, sociaux et humains. L'absence de logements adéquats et abordables, le manque d'accès aux services médicaux et l'insuffisance des moyens éducatifs pour répondre aux besoins particuliers des enfants qui habitent dans les localités éloignées figurent au nombre des préoccupations évoquées. La Commission planifie actuellement une stratégie à long terme visant une meilleure desserte des habitants du nord.

Nous tentons également de nous rapprocher de la communauté autochtone en organisant des cercles de discussion inspirés du processus spirituel autochtone axé sur la guérison, afin d'offrir une procédure culturellement plus pertinente pour solutionner les griefs concernant les droits de la personne.

Nous collaborons actuellement avec la Commission canadienne des droits de la personne, l'association de vulgarisation juridique de la Saskatchewan et des centres d'amitié autochtones de la Saskatchewan pour produire une publication axée sur les droits à l'intention des Autochtones qui habitent des centres urbains.

Une de nos préoccupations est le nombre de jeunes qui souffrent du syndrome d'intoxication foetale à l'alcool et des effets de l'alcoolisme foetal et qui se retrouvent dans un système

by the justice system to their disability. We have been asked by one provincial court judge to become involved in this issue.

Given the demographics of our province, we need to continue to develop a strategy to deal with racism and the discrimination experienced by Aboriginal peoples in our province.

Another challenge for the Saskatchewan commission and other commissions is the inability to adequately address the issue of poverty. Poverty is increasingly being recognized as a human rights issue, and there is growing support for human rights protection for the poor. One way to better protect against discrimination of the poor would be through the inclusion of social condition as a protected ground in human rights legislation.

This notion has received support from the UN committee, as well as from the Senate through Bill S-11 and from CASHRA, and other provinces have put forward those resolutions.

The Saskatchewan code protects individuals from discrimination on the ground of receipt of public assistance. Public assistance refers to assistance defined in provincial welfare legislation. While this may be seen as a step in the right direction, the commission considers this ground to be too narrow to address discrimination experienced by the working poor or individuals in receipt of public assistance other than social assistance. The commission will continue to work with CASHRA to press for a legislative change in this regard. However, there needs to be a greater awareness of this form of discrimination before the inclusion of social condition will occur.

I will now like to turn to the relationship between international human rights law and provincial law and practice in Saskatchewan. The Saskatchewan code authorizes the commission to promote recognition of the inherent dignity and equal inalienable rights of all members of the human family. As such, the commission can and does promote international human rights through public education initiatives, and I have outlined a few examples in our paper.

However, it is more difficult to enforce those international rights if they are not specifically provided for in the code. While not specifically enforceable, international instruments have served as an essential interpretive tool in Saskatchewan. An example is cited in our paper of the 1985 decision of our Saskatchewan Court of Appeal in *Huck v. Canadian Odeon Theatres*. In that decision, the Court of Appeal agreed that the social goals the legislature deemed worthy of achieving through its human rights legislation are inextricably bound up with Saskatchewan's participation in the promotion of human rights on an international level and basically supported the use of international instruments in presenting cases of a human rights nature.

de justice pénale qui manque de réponses appropriées à l'égard de leur handicap. Un juge d'une cour provinciale nous a demandé de nous intéresser à ce problème.

Compte tenu des données démographiques de notre province, nous devons continuer de développer une stratégie pour contrer le racisme et la discrimination dont sont victimes les peuples autochtones de notre province.

Un autre défi pour la Commission de la Saskatchewan et les autres commissions est le manque de moyens pour s'attaquer adéquatement au problème de la pauvreté. La pauvreté est de plus en plus reconnue comme une question relevant des droits de la personne, et on constate un soutien grandissant à l'égard de la protection des droits humains des pauvres. Un moyen de mieux protéger les pauvres de la discrimination serait d'inclure la condition sociale au nombre des motifs de discrimination prohibés par la loi.

Cette notion a bénéficié du soutien du Comité des Nations Unies, du Sénat, dans le projet de loi S-11, et de l'ACCCDP, et d'autres provinces ont adopté des résolutions en ce sens.

Le Code de la Saskatchewan protège les particuliers contre la discrimination fondée sur la perception d'une assistance publique. Par assistance publique, il faut entendre l'aide définie dans la législation sur l'aide sociale provinciale. Bien que cela puisse être considéré comme un pas dans la bonne direction, la Commission juge ce motif trop étroit pour surmonter la discrimination dont font l'objet les pauvres qui travaillent ou les personnes qui bénéficient d'une forme d'assistance publique autre que l'aide sociale. La Commission va poursuivre sa collaboration avec l'ACCCDP dans le but de faire pression pour obtenir une modification législative à cet égard. Toutefois, une plus grande sensibilisation à cette forme de discrimination est nécessaire avant que la condition sociale soit incluse en tant que motif de discrimination prohibé.

Je voudrais maintenant parler du rapport entre le droit international en matière de droits de la personne, et le droit et la pratique au niveau provincial en Saskatchewan. Le Code de la Saskatchewan autorise la Commission à promouvoir la reconnaissance de la dignité inhérente de tous les êtres humains et de l'égalité de leurs droits inaliénables. C'est pourquoi la Commission peut promouvoir — et elle le fait effectivement — les droits de la personne sur le plan international à travers des initiatives d'éducation publique, dont j'ai donné quelques exemples dans notre document.

Toutefois, il est plus difficile de faire respecter ces droits internationaux s'ils ne sont pas spécifiquement énoncés dans le Code. Bien qu'ils ne soient pas spécifiquement exécutoires, les instruments internationaux ont été des outils didactiques essentiels en Saskatchewan. Nous citons dans notre document l'exemple de la décision rendue en 1985 par notre cour d'appel dans l'affaire *Huck c. Canadian Odeon Theatres*. Dans ce jugement, la cour d'appel reconnaissait que les objectifs sociaux que l'assemblée législative considérait utile de poursuivre à travers la législation relative aux droits de la personne sont inextricablement liés à la participation de la Saskatchewan à la promotion des droits de la personne au niveau international, et elle appuyait foncièrement le recours aux instruments internationaux pour appuyer les

I would like to touch on the issue of Canada's reporting to the UN committees regarding its obligations under the international treaties.

The Saskatchewan commission is routinely asked to provide feedback to the drafter of the Saskatchewan report that forms part of Canada's report. While we are grateful for that opportunity, we think that there is a better way for commissions to provide input to the UN committees. That may be through an organization such as CASHRA.

As you know, the UN committees receive reports from governments. I believe that the reports in Canada are coordinated through the CCOHR. UN committees have also increasingly welcomed input from societies and NGOs.

However, there is a missing piece, and that is the Canadian Human Rights Commission. The commissions are on the front line dealing with human rights every day. There needs to be a vehicle for conveying the commission's views on whether Canada, and by implications provinces, are meeting obligations under international instruments.

The Saskatchewan commission has also had the privilege to participate in some international human rights activities. We participated most recently activities related to the UN world conference against racism. I was fortunate to attend the preparatory meetings in Geneva in May of this year representing CASHRA and sponsored by Canadian Heritage. As well, one of our commissioners was able to attend the world conference in during Durban.

There are several ways that the federal government and parliamentarians might support human rights commission work. First, many commissions are wrestling with the difficult issues facing Canada's Aboriginal peoples. I would suggest that improving the condition of Aboriginal people generally, perhaps through the implementation of the recommendations made by the Royal Commission on Aboriginal Peoples, would assist commissions in their work.

Second, the federal government could demonstrate leadership to its provincial counterparts by including social condition as a protected ground in the Canadian Human Rights Act.

Third, the federal government could continue the dialogue on the subject of racism begun in preparation for the UN World Conference Against Racism. Human rights commissions, NGOs and government participated together to try to find solutions to the racism that plagues our world. That dialogue needs to continue so we can use the Durban conference as a springboard for developing a domestic action plan to fight racism here in Canada. We urge the

arguments présentés dans les affaires relatives aux droits de la personne.

Je voudrais dire deux mots à propos des rapports que le Canada présente aux comités des Nations Unies dans le cadre de ses obligations en vertu des traités internationaux.

On demande régulièrement à la Commission de la Saskatchewan de fournir une rétro-information au rédacteur du rapport de la Saskatchewan qui est intégré au rapport du Canada. Tout en étant reconnaissants de l'occasion qui nous est ainsi offerte, nous pensons qu'il y a une meilleure façon pour les commissions de fournir de l'information aux comités des Nations Unies. Cela pourrait se faire par l'intermédiaire d'un organisme tel que l'ACCCDP.

Comme vous le savez, les comités des Nations Unies reçoivent des rapports des gouvernements. Je crois que les rapports du Canada sont coordonnés par le Comité permanent de hauts fonctionnaires sur les droits de la personne. Les comités des Nations Unies se montrent également de plus en plus accueillants à l'égard des informations fournies par des sociétés et des ONG.

Toutefois, une pièce manque, la Commission canadienne des droits de la personne. Les commissions sont en première ligne et traitent constamment de questions relatives aux droits de la personne. Nous avons besoin d'un véhicule pour transmettre les opinions de la Commission et faire savoir si le Canada, et par voie de conséquence les provinces, satisfont à leurs obligations découlant des instruments internationaux.

La Commission de la Saskatchewan a également eu le privilège de participer à certaines activités internationales touchant les droits de la personne. Tout récemment, c'était la Conférence mondiale contre le racisme organisée par les Nations unies. J'ai eu la chance d'assister aux réunions préparatoires à Genève en mai dernier, à titre de représentante de l'ACCCDP, parrainée par Patrimoine canadien. En outre, l'un des membres de notre commission a pu assister à la conférence mondiale à Durban.

Il y a plusieurs façons dont le gouvernement fédéral et les parlementaires peuvent appuyer les travaux des commissions des droits de la personne. Premièrement, beaucoup d'entre elles se débattent avec les difficiles problèmes auxquels font face les peuples autochtones du Canada. Je suggère qu'une amélioration de la condition des peuples autochtones en général, peut-être par la mise en oeuvre des recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones, faciliterait certainement le travail des commissions.

Deuxièmement, le gouvernement fédéral pourrait donner l'exemple à ses homologues provinciaux en incluant la condition sociale parmi les motifs de discrimination prohibés par la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Troisièmement, le gouvernement fédéral pourrait poursuivre le dialogue sur le racisme entrepris en préparation de la Conférence mondiale contre le racisme organisée par les Nations unies. Les commissions des droits de la personne, les ONG et le gouvernement ont participé ensemble à la recherche de solutions au problème du racisme qui sévit à travers le monde. Ce dialogue doit se poursuivre de manière à ce que l'on puisse utiliser la

federal government to follow up on the discussion that took place earlier this year in Durban.

Fourth, Parliament and appropriate federal government departments could recognize and support CASHRA as a national unified voice on human rights matters. This support could include facilitating a role for CASHRA in the reporting process to the UN committees.

Another way federal parliament could support human rights commissions is by promoting a standard for independence from government for Canada's human rights commissions. The Paris Principles establish that one fundamental feature of a national human rights institution is its independence from government.

Most Canadian human rights commissions report to government through a line department. For example, the Saskatchewan commission reports through the Minister of Justice. While we generally derive support from our ministry and have not experienced interference from government during my tenure, I believe it would be more appropriate for human rights commissions to report directly to the legislative assembly such as the provincial ombudsman or the auditor.

Finally, national and provincial strategic planning on human rights issues and an ongoing dialogue respecting Canada's international obligations needs to occur at the ministerial level. It is our understanding that ministers responsible for human rights have not met since 1988. The Saskatchewan commission put forward a resolution to the CASHRA business meeting in 1999 in Montreal, which was unanimously passed, requesting ministers responsible for human rights to meet regularly and asking that CASHRA representatives have an opportunity to meet with ministers at such meetings. I would encourage the federal government to organize regular meetings of federal, provincial and territorial ministers responsible for human rights.

It is clear that many vulnerable people in our province continue to be exposed to exclusion and discrimination. The commission cannot fight discrimination in isolation. It is the challenge for all members of our community and government to work together to create a more just and inclusive society, one free from prejudice that offers equality of benefit to all people.

Ms Janet Baldwin, Chairperson, Manitoba Human Rights Commission: Unlike my colleague from Saskatchewan and most of the chief commissioners you have heard from, I am very much a part-time chief commissioner.

The Manitoba commission administers the Manitoba Human Rights Code, which is expressly based on the Universal Declaration of Human Rights as well as the Charter recommendation that you have made in regard to the Canadian

conférence de Durban comme un tremplin pour développer un plan d'action national et lutter contre le racisme ici, au Canada. Nous exhortons le gouvernement fédéral à donner suite à la discussion qui a eu lieu plus tôt cette année à Durban.

Quatrièmement, le Parlement et les ministères fédéraux concernés pourraient reconnaître et soutenir l'ACCCDP comme porte-parole national unifié sur les questions relatives aux droits de la personne. Ce soutien pourrait prendre la forme d'un renforcement du rôle de l'ACCCDP dans le processus de présentation des rapports aux comités des Nations unies.

Le Parlement fédéral pourrait aussi appuyer les commissions des droits de la personne en formulant un critère garantissant leur indépendance par rapport au gouvernement. Les Principes de Paris établissent qu'une caractéristique fondamentale d'une institution nationale chargée des droits de la personne est son indépendance à l'égard de l'exécutif.

La plupart des commissions canadiennes des droits de la personne relèvent d'un gouvernement par l'intermédiaire d'un ministère de tutelle. Ainsi, la Commission de la Saskatchewan présente ses rapports par l'entremise du ministère de la Justice. Bien que nous bénéficions généralement du soutien de notre ministère et que nous n'ayons pas fait l'objet d'interventions de la part du gouvernement depuis ma nomination, je crois qu'il serait plus approprié que les commissions des droits de la personne fassent rapport directement à l'assemblée législative, comme c'est le cas pour le médiateur ou le vérificateur provincial.

Enfin, une planification stratégique nationale et provinciale en matière de droits de la personne et un dialogue permanent sur les obligations internationales du Canada sont nécessaires au niveau ministériel. Nous croyons savoir que les ministres responsables des droits de la personne ne se sont pas réunis depuis 1988. La Commission de la Saskatchewan a présenté, à la réunion de travail de l'ACCCDP tenue en 1999 à Montréal, une résolution qui a été adoptée à l'unanimité et où l'on demandait que les ministres responsables des droits de la personne se réunissent régulièrement et que des représentants de l'ACCCDP aient la possibilité de les rencontrer dans le cadre de telles réunions. J'encourage le gouvernement fédéral à organiser régulièrement des réunions des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux chargés des droits de la personne.

Il est clair qu'un grand nombre de gens vulnérables dans notre province continuent d'être menacés d'exclusion et de discrimination. La Commission ne peut pas lutter contre la discrimination isolément. Le défi, pour tous les membres de notre communauté et pour le gouvernement, est de collaborer pour créer une société plus juste et plus intégrée, une société libre des préjugés et qui offre les mêmes privilèges à tous ses membres.

Mme Janet Baldwin, présidente, Commission des droits de la personne du Manitoba: Contrairement à ma collègue de la Saskatchewan et à la plupart des présidentes que vous avez entendus, je ne suis qu'une présidente à temps partiel.

La Commission du Manitoba administre le Code des droits de la personne du Manitoba, lequel s'inspire expressément de la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi que de la recommandation relative à la Charte que vous avez formulée à

Human Rights Act. As many of the witnesses have discussed with you, there is, unfortunately, a plethora of human rights regimes in Canada.

I am happy to say that Manitoba has one of the wider ranging human rights statutes, which includes sexual orientation, source of income, political relieve and age as a provision for enumerated grounds, and a specific provision for failure to make reasonable accommodation as discrimination. All human rights activists are becoming increasing aware of the inter-sectionality of the multiple grounds of discrimination.

As well as the things we can do, like all provincial commissions, there are things we cannot do because of the federal nature of the system. We are limited to provincial matters. As are most provincial human rights commissions, we are limited to specific areas of employment, housing, services and contracts available to the public.

A matter that specifically concerns us in regard to jurisdiction is the very ambiguous jurisdiction over Aboriginal people. We perceive that Aboriginal people often fall into gaps between the provincial human rights, the federal human rights commission and the jurisdiction of the Indian Act. That may be an area where Parliament could make some clarification.

We talk about the exponentially greater effects that smaller commissions can have on the human rights law and principles of Canada. We mention many of the leading cases, including those on pregnancy and sexual harassment that originated with complaints from our commission.

Our commission has been particularly active in trying to promote the rights of same sex partners. We are disappointed that Manitoba has not gone as far as some others in amending their legislation to comply with the decision in *M. v. H.* I would like to seize this opportunity to encourage Parliament to amend the Marriage Act to allow for the marriage of same sex partners.

Our mandate, like that of all provincial human rights commissions is threefold. Our primary resources have to be directed toward complaint resolution, but we have equally important mandates in the areas of education and the promotion of human rights.

In regard to our complaint resolution we point in our paper particularly to the various options that we have tried to develop for a speedier and more effective complaint resolution, particularly conciliation and mediation. We have developed a very effective pre-complaint conciliation program so that one in five of our cases is resolved within 30 days. We offer mediation at every stage of the complaint process.

l'égard de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Comme un grand nombre de témoins vous l'ont déclaré, on trouve malheureusement au Canada une pléthore de régimes en ce qui concerne les droits de la personne.

Je me félicite que le Manitoba ait l'une des législations les plus étendues en matière de droits de la personne, laquelle recouvre, parmi les motifs explicités, l'orientation sexuelle, la source de revenu, les convictions politiques et l'âge, et comprend une disposition particulière sur le défaut d'adaptation raisonnable. Tous les défenseurs des droits de la personne sont de plus en plus conscients de l'interdépendance des multiples motifs de discrimination.

Mais, comme toutes les commissions provinciales, même s'il y des choses que nous pouvons faire, il y en a aussi que nous ne pouvons pas faire à cause du cadre fédéral dans lequel nous fonctionnons. Nous sommes limités aux affaires provinciales. Comme la plupart des commissions provinciales des droits de la personne, nous sommes cantonnés aux secteurs de l'emploi, du logement, des services et des contrats offerts au public.

Une question qui nous préoccupe particulièrement, en matière de compétences, est notre position très ambiguë à l'égard des Autochtones. Nous nous apercevons que les Autochtones sont souvent victimes d'un hiatus juridique entre la législation provinciale sur les droits de la personne, la Commission fédérale des droits de la personne et la Loi sur les Indiens. Il s'agit d'un domaine où le Parlement pourrait apporter certaines clarifications.

Toutefois, les petites commissions peuvent avoir sur la législation et les principes relatifs aux droits de la personne au Canada des effets exponentiellement supérieurs. À noter à cet égard un grand nombre de grands arrêts, notamment à propos de la grossesse et du harcèlement sexuel, qui ont eu leur origine dans des plaintes formulées par notre commission.

Cette dernière a été particulièrement active dans la promotion des droits des partenaires de même sexe. Nous sommes déçus de voir que le Manitoba n'est pas allé aussi loin que d'autres dans la modification de sa législation pour se conformer à la décision dans l'affaire *M. c. H.* J'aimerais saisir cette occasion pour encourager le Parlement à modifier la Loi sur le mariage afin d'autoriser les mariages entre partenaires de même sexe.

Notre mandat, comme celui de toutes les commissions provinciales de droits de la personne, est triple. Nos principales ressources doivent être utilisées pour le règlement des griefs, mais nous avons des mandats tout aussi importants dans les domaines de l'éducation et de la promotion des droits de la personne.

En ce qui concerne la résolution des plaintes, nous soulignons en particulier dans notre document les diverses options que nous avons essayé d'élaborer pour accélérer et accroître l'efficacité du processus, notamment la conciliation et la médiation. Nous avons mis au point un très efficace programme de prévention des plaintes, qui fait que un sur cinq des cas se trouve réglé dans les 30 jours. Nous proposons une médiation à tous les stades du processus.

In terms of our complaint resolution, we also do try our best to recognize international as well as national human rights obligations. I referred in my paper to several cases.

Before our board of commissioners we have the case of an HIV child that the school board is refusing to allow into the regular school system. In our thinking about the case we are relying heavily on the International Convention on the Rights of the Child. We had a recent adjudication that brought up the Convention on the Elimination of Discrimination Against Women, or CEDAW, and we had have, as have other provinces, Attorney General interventions in many high profile cases such as *Keegstra*, *Zundel* and *John Ross Taylor*, which have also involved international conventions. Recently, we, as a member of CASHRA have intervened in the *Gosselin* case in regard to social condition in the Supreme Court of Canada. That case involves many arguments centering on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Human Rights.

In regard to education, outreach and partnerships with other organizations, I again focus on three areas. I focus on our employment seminars, directed primarily to employers with the thesis of human rights being good business practice and run on a cost recovery basis. I talk about some of the initiatives we have made to improve our outreach to Aboriginal people, particularly in northern remote areas of Manitoba. We have an Aboriginal officer who travels around constantly to the remote areas and receives complaints and also runs educational programs. We also have satellite officers in Le Pas and in Brandon.

Our most recent educational focus is on the schools. Last week, we had a major youth conference for high school students, particularly Aboriginal students and students from the North. We video taped part of that conference and we will be putting it on our Web site in an interactive format, which seems to be the way that kids get involved these days. We hope they will get involved with human rights in that way. We do many presentations in schools and are moving toward a more sustainable model of trying to train trainers in both national and international human rights within the school system.

Another aspect of our mandate is the proactive promotion of human rights to governments, particularly our own, and to panels in the media. I give some examples in my paper. In particular, in the immediate aftermath of the tragedy of September 11, we issued a press release and participated in many media activities. We are continually trying to monitor issues of backlash in the aftermath of September 11. We have recommended to our own government that all legislation, but particularly security legislation, be subject not only to a Charter analysis but also to a

Au niveau de la résolution des plaintes, nous faisons l'impossible pour tenir compte de nos obligations internationales aussi bien que nationales en matière de droits de la personne. Je fais référence dans mon document à plusieurs affaires.

Notre Conseil des commissaires a été saisi du cas d'un enfant atteint du VIH auquel son conseil scolaire refusait l'accès au système d'éducation publique. Notre réflexion s'est largement inspirée de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Nous avons récemment rendu une décision qui se réfère à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et nous avons, comme les autres provinces, incité le Procureur général à intervenir dans des causes largement médiatisées comme celle de *Keegstra*, de *Zundel* et de *John Ross Taylor*, qui ont également mis à contribution les conventions internationales. Tout récemment, nous avons dû intervenir, à titre de membres de l'ACCCDP, au niveau de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Gosselin* qui concernait la condition sociale. Il s'agit d'une affaire qui touche de nombreux arguments découlant du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

En ce qui concerne l'éducation, les activités de sensibilisation et les partenariats avec d'autres organismes, je me concentre là aussi sur trois domaines. Tout d'abord, nous organisons des séminaires qui portent sur l'emploi et qui s'adressent principalement aux employeurs, en partant du principe que le respect des droits de la personne représente une bonne pratique dans le monde des affaires et fonctionne sur la base d'un système de recouvrement des coûts. Par ailleurs, nous avons lancé plusieurs initiatives pour améliorer l'action sociale auprès des Autochtones, notamment dans les régions éloignées du nord du Manitoba. Nous avons un agent autochtone qui se déplace en permanence dans les régions éloignées et qui enregistre les plaintes, en plus d'administrer certains programmes éducatifs. Nous avons des agents auxiliaires à Le Pas et à Brandon.

Récemment, nos activités éducatives ont visé plus particulièrement le système scolaire. La semaine dernière, nous avons organisé une importante conférence pour les jeunes qui fréquentent des établissements secondaires, particulièrement les élèves autochtones et ceux qui viennent du Nord. Nous avons filmé une partie de cette conférence et nous diffuserons l'enregistrement sur notre site Web dans un format interactif, qui semble inciter les jeunes à s'impliquer à notre époque. Nous espérons qu'ils en arriveront ainsi à s'intéresser aux droits de la personne. Nous organisons de nombreuses présentations dans les écoles et progressons vers un modèle plus durable de formation des formateurs en matière de droits de la personne, au plan national ou international, au sein du système scolaire.

Un autre aspect de notre mandat est la promotion proactive des droits de la personne auprès des gouvernements, notamment auprès de nos autorités provinciales, et auprès de groupes d'experts dans les médias. J'en fournis quelques exemples dans mon document. Nous avons notamment, immédiatement après la tragédie du 11 septembre, diffusé un communiqué et mené diverses activités médiatiques. Nous essayons constamment d'être attentifs aux réactions qui découlent des attentats du 11 septembre. Nous avons recommandé à notre gouvernement de

human rights impact analysis. We have proffered our services, limited though our resources are, to our government to work with them on that sort of analysis.

In working with the media, we are limited in that we must always be perceived as an impartial commission. That is another place where CASHRA, as a national organization, can have a role in expressing the moral voice of human rights commissions across Canada. CASHRA issued a press release soon after the events of September 11.

I have three challenges to talk about. The first is our legislation. We are very aware of the need to include social condition within our legislation. We have source of income, but it does not enable us to deal comprehensively with all of the issues of poverty and homelessness. We have already had submitted a legislative proposal to our government based on the CASHRA paper and the International Covenant for Economic, Social and Cultural Human Rights. We have great hope that ours may be one of the few provincial governments that will introduce this amendment.

Another problem with our legislation, a problem that has been raised in this committee, is the paramountcy issue. Our code is stated to be paramount to other provincial legislation. However, this is not as obvious as it seems. There are some aspects of legislation and of judicial conduct that we cannot touch despite that paramountcy provision.

I mention the issue of independence. We are better than some of the human rights commissions in terms of independence, at least theoretically. For example, we have appointments for commission for three-year terms. They are staggered appointments and they cannot dismiss us until they are expired, except for cause, which I hope not to give them. On the other hand, we do have independence issues. Unlike the Canadian commission, but like most provincial commissions, we report through a minister. It would enhance our independence to report directly to the legislature, as the ombudsman does.

We also have a problem with independent counsel. Our counsel at the moment is an employee of the Minister of Justice, which is good because he is excellent. It also saves us money, but it is increasingly problematic as there are a number of cases involving the government appearing before us as a commission.

Cutbacks these days have a greater impact on smaller commissions such as ours. There are all kinds of things that we cannot do because of the limited and decreasing budget. We cannot deal properly with systemic issues. We cannot do proper research and public consultations with an aim to developing

s'assurer que toute législation, notamment la législation en matière de sécurité, soit soumise non seulement à une analyse d'impact sur la Charte, mais également sur les droits de la personne. Nous avons offert nos services, toutes limitées qu'ils puissent être nos ressources, à notre gouvernement pour collaborer à ce type d'analyse.

Dans le cadre de la collaboration avec les médias, nous sommes limités, étant donné que nous devons toujours être perçus comme une commission impartiale. C'est un autre cas où l'ACCCDP, en tant qu'organisme national, peut jouer le rôle de porte-parole moral des commissions des droits de la personne de tout le Canada. L'ACCCDP a diffusé un communiqué de presse peu après les événements du 11 septembre.

Il y a trois défis dont je voudrais maintenant parler. Le premier est notre législation. Nous sommes parfaitement conscients de la nécessité d'inclure la condition sociale dans notre législation. On y trouve la source de revenu, mais cela ne nous permet pas de faire face, de façon générale, à toutes les questions relatives à la pauvreté et aux problèmes des sans-abri. Nous avons déjà soumis une proposition législative à notre gouvernement, inspirée du document de l'ACCCDP et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Nous avons bon espoir que notre gouvernement pourrait être l'un des rares gouvernements provinciaux à adopter cette modification.

Notre législation pose un autre problème, qui a été mentionné devant ce comité: la question de la primauté. Notre Code est officiellement censé primer les autres textes provinciaux. Toutefois, cela n'est pas aussi évident qu'on pourrait le penser. Il y a certains aspects de la législation et de la déontologie judiciaire auxquels nous ne pouvons pas toucher en dépit de cette primauté du Code.

Je dois aussi mentionner la question de l'indépendance. Sur ce plan, notre situation est plus enviable que celle de certaines autres commissions des droits de la personne, du moins en théorie. Ainsi, les membres de la Commission sont nommés pour trois ans. Ces nominations sont échelonnées, et les titulaires ne peuvent pas être démis de leurs fonctions avant que leur mandat ait expiré, excepté pour une raison valable, que je n'espère pas leur donner. En revanche, il y a des problèmes d'indépendance. Contrairement à la Commission canadienne, mais comme dans le cas de la plupart des commissions provinciales, nous faisons rapport par l'intermédiaire d'un ministre. Notre indépendance serait améliorée si nous pouvions faire rapport directement à l'assemblée législative, comme dans le cas du médiateur.

Nous avons également un problème d'indépendance au niveau de notre conseiller juridique. À l'heure actuelle, c'est un employé du ministre de la Justice, ce qui est parfait, car il est excellent. En outre, cela économise de l'argent, mais la situation devient vraiment problématique du fait que de plus en plus de cas impliquant le gouvernement sont soumis à la commission.

De nos jours, les coupures ont un plus fort impact sur les petites commissions comme la nôtre. Il y a beaucoup de choses que nous ne pouvons pas faire car notre budget est limité et décroissant. Nous ne pouvons pas traiter correctement les problèmes systémiques. Nous ne pouvons pas faire des recherches

policies that would be proactive and preventive in terms of the anti-discrimination and the human rights field.

I would like to stress the role of all of the commissions and of CASHRA in regard to Canada's international obligations. As Ms. Scott has said, we would like to see CASHRA as an impartial organization. Not like the continuing committee, a governmental organization; nor like the NGOs, a completely nongovernmental organization, but an impartial body whose experience and expertise could be extremely useful in reviewing legislation and assisting with the reporting obligations under our international instruments. The problem, as you have recognized already in your draft report, is that CASHRA does not have any resources to be doing this. A couple of weeks ago, one of your witnesses suggested a partnership of CASHRA with a centre of excellence at a university. That seemed to be an exceptionally good idea. We at CASHRA have tried to pursue that a couple of times. One time was with a centre of excellence in human rights research and education at the University of Ottawa, and another time was with the University of Alberta. We have been prevented on both occasions simply by lack of resources, but not by lack of will.

The Chairman: Thank you for your presentation. In both Saskatchewan and Manitoba you report to the legislature?

Ms Baldwin: No, we report to the minister. As far as I am aware, the only territorial human rights commission that reports directly is the Northwest Territories. All of the others report to a minister.

Senator Finestone: Both of you have submitted very interesting reports. There were some common issues. Let me understand the relationship. Outside the Northwest Territories, the chair is appointed by Governor in Council, by the Prime Minister or the premier of the province. You report to your minister, not to the house. Is your report public?

Ms Baldwin: In Manitoba, our report is public. It is tabled in the house, but not necessarily discussed in the house. We do a lot of press work around our annual report.

Senator Finestone: A report tabled in the house is a public report and subject to comment by the members of the legislature; is that correct?

Ms Baldwin: It is.

Senator Finestone: Does it go to committee?

Ms Baldwin: No.

Ms Scott: Saskatchewan has a similar situation. We report to the legislative assembly through the minister. Our annual report is tabled in the legislative assembly in the sense that every MLA receives a copy of our report, but it is never discussed in committee or on the floor of the house.

appropriées ni mener des consultations publiques dans le but d'élaborer des politiques proactives et préventives dans le domaine de la lutte contre la discrimination et des droits de la personne.

J'aimerais insister sur le rôle de toutes les commissions et de l'ACCCDP en ce qui concerne les obligations internationales du Canada. Comme l'a déclaré Mme Scott, nous aimerions que l'ACCCDP soit un organisme impartial. Pas comme le Comité permanent, qui est un organisme gouvernemental; ni non plus comme les ONG, des organisations complètement non gouvernementales, mais plutôt un organe impartial dont l'expérience et l'expertise pourraient s'avérer extrêmement utiles à la révision de la législation et contribuer au respect des obligations en matière de présentation de rapports dans le cadre de nos instruments internationaux. Le problème, comme vous l'avez déjà reconnu dans votre projet de rapport, est que l'ACCCDP ne dispose pas des ressources suffisantes pour agir ainsi. Il y a quelques semaines, un de vos témoins a suggéré un partenariat entre l'ACCCDP et un centre d'excellence dans une université. C'est une excellente idée. Nous avons tenté, à l'ACCCDP, de la creuser à quelques reprises. Nous en avons notamment discuté avec le Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne de l'Université d'Ottawa, et une autre fois, avec l'Université de l'Alberta. Dans les deux cas, nous n'avons pas pu donner suite faute de ressources, mais non par manque de détermination.

La présidente: Merci de votre exposé. Vous relevez, aussi bien en Saskatchewan qu'au Manitoba, de l'assemblée législative?

Mme Baldwin: Non, nous relevons du ministre. Autant que je sache, la seule commission territoriale sur les droits de la personne qui fait rapport directement est celle des Territoires du Nord-Ouest. Toutes les autres relèvent d'un ministre.

Le sénateur Finestone: Vous avez toutes les deux présenté des rapports très intéressants où vous faites état de problèmes communs. Voyons si je comprends la relation. En dehors des Territoires du Nord-Ouest, le président est nommé par le gouverneur en conseil, par le premier ministre ou un premier ministre provincial. Vous relevez de votre ministre, non de l'assemblée. Votre rapport est-il rendu public?

Mme Baldwin: Au Manitoba, notre rapport est public. Il est déposé à l'assemblée, mais n'y est pas nécessairement discuté. Nous organisons un grand nombre d'activités médiatiques au moment de la publication de notre rapport annuel.

Le sénateur Finestone: Un rapport déposé à l'assemblée législative est un rapport public et sujet à des commentaires par les députés de l'assemblée, c'est bien cela?

Mme Baldwin: Tout à fait.

Le sénateur Finestone: Est-il transmis à un comité?

Mme Baldwin: Non.

Mme Scott: La situation est similaire en Saskatchewan. Nous relevons de l'assemblée législative par l'intermédiaire du ministre. Notre rapport annuel est déposé à l'assemblée législative au sens où tous les membres de l'assemblée en reçoivent copie, mais il n'est jamais discuté en comité ou dans l'enceinte de l'assemblée.

Senator Finestone: What relationship do you have or did you have or do you hope to have with the coordinating committee that drafts the international responses?

Ms Scott: A number of years ago, the Saskatchewan commission was the official representative on the continuing committee. That changed prior to my tenure as chief commissioner. A senior official of the Department of Justice is the representative on the continuing committee.

I have always been welcome to attend those meetings as an observer. On Thursday, I will attend as the official representative of our provincial government at the continuing committee meeting here in Ottawa. Typically, that is not the situation.

Senator Finestone: Will you still be wearing your commissioner's hat?

Ms Scott: It will be awkward, because of our independence. I will there as the chief commissioner of the human rights commission standing in for the official who typically appears. I will be able to make my representations on that basis.

Senator Finestone: What is the relationship of the Minister of Intergovernmental Affairs, Mr. Stéphane Dion, to the continuing committee or to your human rights commission?

Ms Scott: He certainly has no relationship to our human rights commission. We do have a provincial Minister of Intergovernmental Affairs, but we have few dealings with that minister. I do not know what relationship Minister Dion has with the continuing committee.

Senator Finestone: How can we put together the time and experience of our commissioners across Canada to make a useful impact on the promotion of human rights? How can we ensure that we have an adequate response mechanism in each province with the diverse regional perspectives and personalities? Do we get that best through the continuing committee of bureaucrats, or do we get it best from the nominated Governor in Council appointments that are sitting in the commission seats? Do we need a combination and an effective interaction between all levels? I want to know where Minister Dion fits into that portrait?

Ms Baldwin: It would be Canadian Heritage.

Senator Finestone: Maybe that is not where it belongs. In intergovernmental affairs, we must look at everything that makes the tasks of daily living tasks palatable and tolerable and respectful of diversity. Diversity, you are telling me, falls under Canadian Heritage. I guess that is not so terrible.

The Chairman: You are asking them whether that would be proper? No one else has brought that up before.

Senator Finestone: I know that.

The Chairman: I hope you do not think we are going to amend the report again.

Senator Finestone: No.

Le sénateur Finestone: Quelles relations avez-vous, avez-vous eues ou espérez-vous avoir avec le comité de coordination qui prépare les réponses aux instances internationales?

Mme Scott: Il y a plusieurs années, la Commission de la Saskatchewan siégeait comme représentant officiel au Comité permanent. Cela a changé avant que je devienne présidente. Un haut fonctionnaire du ministère de la Justice représente la Saskatchewan au Comité permanent.

J'ai toujours été autorisée à assister à ces réunions à titre d'observateur. Jeudi, j'assisterai, comme représentante officielle du gouvernement de notre province, à la réunion du Comité permanent ici, à Ottawa. Normalement, ce n'est pas le cas.

Le sénateur Finestone: Parlez-vous sous votre casquette de présidente de la Commission?

Mme Scott: La situation sera un peu délicate à cause de notre indépendance. J'y serai à titre de présidente de la Commission des droits de la personne, en remplacement du fonctionnaire qui participe habituellement. Je pourrai m'exprimer sur cette base.

Le sénateur Finestone: Quelle est la relation entre le ministre des Affaires intergouvernementales, M. Stéphane Dion, et le Comité permanent ou votre Commission des droits de la personne?

Mme Scott: En tout cas, il n'a aucune relation avec notre Commission. Nous avons aussi un ministre provincial des Affaires intergouvernementales, mais nous avons très peu de contacts avec ce ministre. J'ignore quelle est la relation du ministre Dion avec le Comité permanent.

Le sénateur Finestone: Comment pourrait-on exploiter le temps et l'expérience de nos présidents des commissions d'un bout à l'autre du Canada pour que cela ait un véritable impact sur la promotion des droits de la personne? Comment pouvons-nous nous assurer que nous disposons d'un moyen d'intervention adéquat dans chaque province, compte tenu des différentes personnalités et perspectives régionales? Y parvient-on mieux à travers le Comité permanent de bureaucrates ou grâce aux personnes nommées par le Gouverneur en conseil qui siègent aux commissions? A-t-on besoin d'une collaboration et d'une interaction effectives entre tous les niveaux? Je voudrais savoir où se situe le ministre Dion dans ce tableau?

Mme Baldwin: Ce serait au niveau du ministère du Patrimoine canadien.

Le sénateur Finestone: Ce n'est peut-être pas le bon endroit. Au ministère des Affaires intergouvernementales, on doit envisager tout ce qui est susceptible de rendre les tâches de la vie quotidienne acceptables et tolérables, dans le respect de la diversité. La diversité, me dites-vous, relève du ministère du Patrimoine canadien. Je suppose que ce n'est pas si mal que ça.

La présidente: Leur demandez-vous si cela serait approprié? Personne n'a jamais soulevé la question auparavant.

Le sénateur Finestone: Je sais.

La présidente: J'espère que vous ne pensez pas que l'on va modifier le rapport une autre fois.

Le sénateur Finestone: Non.

The Chairman: You are saying the minister and his responsibilities should be taken into account in this structure. Narrowing it to the heritage minister is perhaps no longer the way things should be?

Senator Finestone: I would like to continue in that sense.

I do not care which minister runs this as long as it runs. The system has been broken for 13 years on the minister's side. Your commission has been ineffectively attributed to the NGO class on the other side, particularly when you went to Durban. What do we need to do to fix that?

You have both given wonderful reports and I notice that they match well. How do you think this might be fixed, particularly from the perspective of your experience?

Ms Scott: That is a complex question. We are struggling with that at CASHRA. What is our relationship with the continuing committee? How do we have an ongoing relationship? The continuing committee has a vested interest in their work. They are government bureaucrats and they are presenting reports to the UN committee.

We are coming at these issues with a more independent approach. Our perspective is different. Although we are independent from government activities, communication is needed between CASHRA and the continuing committee. I am not certain that the continuing committee would agree. They have had a working committee in place for the last year developing a position with respect to ongoing participation by human rights commissions on the continuing committee.

There needs to be ongoing dialogue, but commissions and CASHRA in particular need to maintain our separate status from the continuing committee.

Senator Finestone: Ms Baldwin, the Manitoba code does not limit human rights protection on the basis of age. I find that very interesting as I move into my retirement years. Perhaps if I move to Manitoba I can retain my seat. I would like to know what the implications are.

Senator Joyal: You need the test of section 1 of the charter.

Senator Finestone: I will come back to my question later.

Ms Baldwin: Regarding mandatory retirement, our code is similar to several of the provincial human rights codes that allow the legislature to opt out. They recently enacted legislation that allows universities in Manitoba to negotiate mandatory retirement by explicitly saying that that statute overrode the human rights code. Although mandatory retirement is against our human rights code, it can be overridden if explicitly done by the legislature.

Senator Finestone: Do they insist on a five-year moratorium and then return to it under section 33?

La présidente: Vous dites que le ministre et ses responsabilités devraient être pris en compte dans cette structure. Limiter les choses à la ministre du Patrimoine n'est peut-être plus approprié à l'heure actuelle?

Le sénateur Finestone: J'aimerais poursuivre dans cette perspective.

Peu importe quel est le ministre qui s'en occupe, du moment que cela fonctionne. Le système est en panne depuis 13 ans du côté des ministres. Votre Commission a été rangée, de façon fort inefficace, dans la catégorie des ONG, particulièrement lorsque vous êtes allés à Durban. De quoi avez-vous besoin pour régler le problème?

Vous avez toutes les deux déposé d'excellents rapports, et je note qu'ils se complètent très bien. Comment pensez-vous que l'on pourrait régler cela, particulièrement vu vos expériences?

Mme Scott: C'est une question difficile. Nous essayons de la régler à l'ACCCDP. Quelle notre relation avec le Comité permanent? Comment peut-on avoir une relation régulière? Nos travaux ont un intérêt direct pour le Comité permanent. Ce sont des bureaucrates, et ils soumettent des rapports au comité des Nations Unies.

Notre approche à l'égard de ces problèmes est plus indépendante. Notre perspective est différente. Bien que nous fonctionnions indépendamment des activités gouvernementales, la communication est nécessaire entre l'ACCCDP et le Comité permanent. Je ne suis pas certaine que le Comité permanent serait d'accord. Il y a un comité qui travaille depuis l'année dernière à l'élaboration d'une position concernant la participation régulière des commissions des droits de la personne au Comité permanent.

Un dialogue soutenu est nécessaire, mais les commissions, et l'ACCCDP en particulier, doivent préserver leur statut indépendant par rapport au Comité permanent.

Le sénateur Finestone: Madame Baldwin, le Code du Manitoba ne limite pas la protection des droits de la personne sur la base de l'âge. Je trouve cela très intéressant au moment où j'arrive à l'âge de la retraite. Je pourrais peut-être conserver mon siège si je déménageais au Manitoba. J'aimerais savoir ce que cette disposition implique.

Le sénateur Joyal: Vous devez vous reporter à l'article 1 de la Charte.

Le sénateur Finestone: Je reviendrai à ma question plus tard.

Mme Baldwin: En ce qui concerne la retraite obligatoire, notre Code est semblable à plusieurs des codes provinciaux des droits de la personne qui permettent aux assemblées législatives de s'y soustraire. La province a récemment adopté une loi qui permet aux universités du Manitoba de négocier la retraite obligatoire en disant explicitement que cette loi a préséance sur le Code des droits de la personne. Bien que la retraite obligatoire aille à l'encontre de notre Code des droits de la personne, on peut y déroger si cela est explicitement demandé par l'assemblée législative.

Le sénateur Finestone: Insistent-ils sur un moratoire de cinq ans et y reviennent-ils ensuite en vertu de l'article 33?

Ms Baldwin: Yes, more or less.

Senator Beaudoin: Ms Baldwin, you used the term "paramountcy." That is the term often used in many fields. What is it exactly? What are the limits? Paramountcy can be many things. What did you have in mind?

Ms Baldwin: Yes, it is a very complex question as I discovered when I first came to the Human Rights Commission. I assume that because our legislation states that we have paramountcy over other provincial legislation that it means what it says, but I quickly discovered that that was not so.

The legislature can provide in a statute-explicit provision such as a notwithstanding clause to opt out of the human rights code. For political reasons, it would rarely do that, but it did in the example of universities negotiating mandatory retirement.

Additionally, government has always resisted any of our attempts to take cases that deal with a provincial statute. We have taken the position that where there is executive action under a statute, then we have jurisdiction, as long as it is within our fields. Where it is simply an issue of the statute, even though it may be patently discriminatory on its face, we do not have jurisdiction, nor do we have jurisdiction over judges, as we have recently seen with the recent case before the Canadian Human Rights Commission.

One example that we had recently at the commission was a claim under the old Family Maintenance Act, before it was amended to comply with the *M. v. H.* in Ontario, 1998, which was discriminatory as between married partners and common-law heterosexual partners. It is patently discriminatory, yet we were told we did not have jurisdiction because it is an act rather than an executive action. Therefore, paramountcy is not all it seems, and our legislation needs to be clarified and strengthened in that respect.

Senator Beaudoin: To have paramountcy, we need a statute that is considered as paramountcy by the court. It may be stated clearly in the act that it is paramount and nothing short of a notwithstanding clause may set it aside.

In the field of human rights, we have the Canadian Charter of Rights and Freedoms. It is easy to declare that paramount because it is the Constitution of Canada, with which you must comply. However, in some provincial human rights acts, it is perhaps quasi-constitutional, or it may be paramount. In your Province of Manitoba, I suppose it is a kind of quasi-constitutional act that has precedence over any other field of legislation in the province.

Mme Baldwin: Oui, plus ou moins.

Le sénateur Beaudoin: Madame Baldwin, vous avez parlé de «primauté». C'est un terme que l'on utilise dans de nombreux domaines. De quoi s'agit-il exactement? Quelles sont les limites? La primauté peut signifier beaucoup de choses. Que vouliez-vous dire exactement?

Mme Baldwin: Effectivement, c'est une question très complexe, comme j'ai pu m'en rendre compte quand je suis arrivée à la Commission des droits de la personne. Je présumais que, du fait que la loi stipulait que notre Code primait la législation provinciale, cette disposition signifiait bien ce qu'elle disait, mais je me suis rapidement rendu compte que ce n'était pas le cas.

L'assemblée législative peut prévoir une disposition légale explicite, comme une clause dérogatoire, afin de se soustraire au Code des droits de la personne. Pour des raisons politiques, l'assemblée législative agit rarement de la sorte, mais elle l'a fait dans le cas des universités qui négociaient une retraite obligatoire.

Par ailleurs, le gouvernement s'est toujours opposé à ce que nous nous occupions de cas qui concernent une loi provinciale. Notre position est que, lorsqu'il s'agit d'une mesure administrative en vertu d'une loi, la Commission est compétente dans la mesure où cela relève d'un de ses domaines d'action. Lorsqu'il s'agit simplement d'une question afférente à loi, même si cela peut être manifestement discriminatoire à première vue, nous n'avons pas compétence, et nous ne prévalons pas non plus sur les juges, comme nous avons pu le constater il n'y a pas longtemps, dans le cadre d'une affaire soumise à la Commission canadienne des droits de la personne.

Pour vous donner un exemple récent, la Commission a été saisie d'une plainte à propos de l'ancienne Loi sur l'obligation alimentaire — avant qu'elle soit modifiée pour se conformer à la décision relative à l'affaire *M. c. H.*, rendue en Ontario en 1998 — une loi qui était discriminatoire à l'égard des partenaires mariés et des partenaires hétérosexuels en union libre. Elle est manifestement discriminatoire, et pourtant on nous a dit que nous n'avions pas compétence en la matière car il s'agit d'une loi plutôt que d'une mesure administrative. Par conséquent, la primauté ne signifie pas tout ce que l'on pourrait croire, et notre législation a besoin d'être clarifiée et renforcée à cet égard.

Le sénateur Beaudoin: Pour qu'il y ait primauté, il faut une loi qui est considérée comme jouissant de la primauté par les tribunaux. On peut indiquer clairement dans la loi qu'elle a primauté, et que rien d'autre qu'une clause dérogatoire ne serait susceptible de l'annuler.

Dans le domaine des droits de la personne, il y a la Charte canadienne des droits et des libertés. Il est facile de parler de primauté en l'occurrence, car il s'agit de la constitution du Canada, à laquelle vous devez vous conformer. Toutefois, dans certaines lois provinciales sur les droits de la personne, c'est peut-être une question de quasi-constitutionnalité ou peut-être une question de primauté. Dans votre province du Manitoba, je suppose que c'est une loi quasi constitutionnelle qui prévaut sur tous les autres secteurs de la législation de la province.

Ms Baldwin: That was the idea and that is indicated in section 58 of our code, labelled "Paramountcy of code." This section reads as follows:

Unless expressly provided otherwise herein or in another Act of the Legislature, the substantive rights and obligations in this Code are paramount over the substantive rights and obligations in every other Act of Legislature, whether enacted before or after this Code.

Even though the wording seems to be clear, the application has been much limited by our court of appeal in Manitoba.

Senator Beaudoin: Is there an appeal to the Supreme Court of Canada?

Ms Baldwin: There is. Although the particular case I have in mind, which was a claim under the Fatal Accidents Act, did not go to the Supreme Court of Canada. It was a statutory provision that was patently discriminatory, but it was held that we did not have jurisdiction for two reasons. First, because there was no executive action, the Fatal Accidents Act provided the cause of action. Second, we did not have jurisdiction because housing services and contracts are not within our areas of employment. There were those two reasons for excluding us, and that is why it was not appealed to the Supreme Court of Canada. Paramountcy is not as paramount as it would seem to be.

Senator Beaudoin: You have to settle that problem because it is fundamental.

Ms Baldwin: Exactly.

Senator Beaudoin: It is or is not paramount?

Ms Baldwin: It is not at the moment.

Senator Beaudoin: What do we do, in practice?

Ms Baldwin: In practice, we will probably have to have a legislative clarification. That could be in the form of an amendment.

Senator Beaudoin: That is the least that can be done. That is the first time I have heard that. When we lose a case in the court of appeal, we go to the Supreme Court. It is constitutional law.

The Chairman: That is always the dilemma. If you have time and money, you can go.

Senator Beaudoin: The Constitution is paramount. I suggest that you go to the appeal court one day.

Ms Baldwin: There were other issues in that case.

Senator Beaudoin: There was not just the amendment?

Ms Baldwin: The issue of it not falling within our jurisdictional areas might have made it problematic to proceed further. Amendments would be better.

Senator Wilson: I am delighted that you make use of the international covenants in your context and in your deliberations. You mention the need for a greater public education before social

Mme Baldwin: C'était cela l'idée, et c'est stipulé à l'article 58 de notre Code, intitulé «Primauté du Code». L'article se lit comme suit:

Sauf disposition contraire prévue expressément dans le présent Code ou dans toute autre loi de la Législature, les droits et obligations fondamentaux du présent Code priment sur ceux de toute autre loi de la Législature, que cette loi soit édictée avant ou après celui-ci.

Même si l'énoncé semble clair, son application a été très limitée par notre cour d'appel au Manitoba.

Le sénateur Beaudoin: A-t-on logé un appel à la Cour suprême du Canada?

Mme Baldwin: Effectivement. Quoique, le cas particulier qui me vient à l'esprit, qui était une demande en vertu de la Loi sur les accidents mortels, ne se soit pas rendu à la Cour suprême du Canada. Il s'agissait d'une des dispositions d'une loi qui était manifestement discriminatoire, mais il a été considéré que nous n'avions pas la compétence voulue pour deux raisons. Premièrement, parce qu'il n'y avait pas de mesure administrative, c'était la Loi sur les accidents mortels qui offrait une cause d'action. Deuxièmement, parce que les services de logement et les contrats ne relèvent pas de nos domaines de compétence. Il y avait deux raisons pour nous exclure, et c'est pourquoi il n'y a pas eu d'appel auprès de la Cour suprême du Canada. La primauté ne prime pas autant qu'on pourrait le croire.

Le sénateur Beaudoin: Il faut que vous régliez ce problème car il est fondamental.

Mme Baldwin: Tout à fait.

Le sénateur Beaudoin: Le Code prime-t-il ou non?

Mme Baldwin: Ce n'est pas le cas à l'heure actuelle.

Le sénateur Beaudoin: Que faire, concrètement?

Mme Baldwin: Concrètement, il va probablement falloir que cela soit clarifié par voie législative. Cela pourrait prendre la forme d'une modification.

Le sénateur Beaudoin: C'est le moins que l'on puisse faire. C'est la première fois que j'entends cela. Lorsque nous perdons une cause à la cour d'appel, nous nous adressons à la Cour suprême. C'est ce que dicte le droit constitutionnel.

La présidente: C'est toujours là le problème. Si vous avez du temps et de l'argent, vous pouvez le faire.

Le sénateur Beaudoin: La constitution prime. Je vous suggère d'aller à la cour d'appel un de ces jours.

Mme Baldwin: Il y avait d'autres sujets en cause dans cette affaire.

Le sénateur Beaudoin: Il ne s'agissait pas seulement de la modification?

Mme Baldwin: Il aurait pu être problématique de pousser les choses plus loin parce que cela ne tombait pas dans le champ de nos compétences. Des modifications seraient préférables.

Le sénateur Wilson: Je suis ravie que vous ayez recours aux pactes internationaux dans le contexte où vous opérez et dans le cadre de vos délibérations. Vous dites qu'il faudrait sensibiliser

conditions can ever be really instated in our legislation. Have you made any use of the concluding observations of the UN Human Rights Committee, both in Economic, Social and Cultural Covenant, and Civil and Political Rights, that have many things to say about Aboriginal people and poor people? Do you find that a useful educative instrument?

Ms Scott: They are useful for the commissioner and the staff of the Human Rights Commission. However, we wish they would be more useful to legislators. As we have worked on pressing for legislative change to include social conditions, many people do not understand what that protected ground means. I have received some feedback from legislators wondering what it means, how it is defined, what it would mean for a province like Saskatchewan where we have a rural industry that is struggling, whether it is a proactive protection or one that simply deals with discrimination on that basis.

There is a great deal of misunderstanding about what the protection for social conditions means. Until we clear up the misunderstanding and have a greater awareness overall in respect of what that protection addresses, we will not have protection in our codes.

Senator Wilson: Your officers look after public education.

Ms Scott: Yes, they do.

Senator Wilson: Are they not able to reach legislators and the public on this issue? If they do not, it is a great resource loss.

Ms Scott: It is a challenge for us because we do not always have the resources to devote to public education. We try to promote those rights and to create an increased awareness of them, but there is more to be done in that area.

Senator Wilson: I have spent more years in Manitoba than anywhere else. I do not know if you are aware that there is a Senate committee on Aboriginal people dealing with the situation of urban native people. You mentioned that much of your work is done with respect to the North. However, my memories of Winnipeg and my current visits there tell me that native people run up and down the main street meeting each other. What is your emphasis for urban First Nations young people? What complaints do you hear and what are the main issues?

Ms Baldwin: That is an exceptionally good question. It is true that our first initiative was an Aboriginal officer in the North. That program has been successful, so we have just hired another Aboriginal officer to do the same kind of outreach in Winnipeg and surrounding urban areas, but not with the same kind of travel. The youth conference that we held a week ago was primarily aimed at Aboriginal students from all over the province, including

bien davantage le public avant que l'on puisse véritablement intégrer la condition sociale dans notre législation. Avez-vous jamais eu recours aux conclusions du Comité des droits de l'homme de l'ONU à propos du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, où l'on dit beaucoup de choses sur les Autochtones et les pauvres? Trouvez-vous que c'est un document éducatif utile?

Mme Scott: Ces observations sont utiles à la présidente et au personnel de la Commission des droits de la personne. Toutefois, nous souhaiterions qu'elles soient plus utiles aux législateurs. Alors même que nous exerçons des pressions pour que la loi soit modifiée et que l'on y mentionne la condition sociale, bien des gens ne comprennent pas qui vise cette protection. J'ai eu quelques réactions de la part de législateurs qui se demandaient ce que cela signifie, comment cela est défini, ce que cela signifie dans une province comme la Saskatchewan où nous avons une industrie rurale qui lutte pour survivre, s'il s'agit d'une protection proactive ou simplement d'une mesure pour lutter contre la discrimination sur cette base.

Il y a beaucoup d'idées fausses qui circulent à propos de ce que signifie la protection au motif de la condition sociale. Jusqu'à ce que nous ayons éliminé ces idées fausses et que les gens soient plus conscients du problème que cette protection est censée régler, elle ne sera pas intégrée à nos codes.

Le sénateur Wilson: Vos agents s'occupent d'éducation publique.

Mme Scott: Oui, c'est exact.

Le sénateur Wilson: Ne sont-ils pas capables de faire comprendre ce dont il s'agit aux législateurs et à la population? S'ils n'y parviennent pas, c'est une perte de ressources importante.

Mme Scott: C'est un défi pour nous parce que nous n'avons pas toujours les ressources qu'il faudrait consacrer à l'éducation publique. Nous essayons de promouvoir ces droits et de sensibiliser toujours davantage la population à ce sujet, mais il reste beaucoup à faire en ce domaine.

Le sénateur Wilson: J'ai passé au Manitoba plus de temps que n'importe où ailleurs. Peut-être ne le savez-vous pas, mais il y a un Comité sénatorial sur les peuples autochtones qui se penche sur la situation des Autochtones en milieu urbain. Vous avez mentionné qu'une bonne partie de vos activités concernent le nord. Cependant, si j'en crois mes souvenirs de Winnipeg et ce je peux y voir lorsque je m'y rends maintenant en visite, il y a beaucoup d'Autochtones qui déambulent le long de la rue Principale qui est pour eux un lieu de rencontre. Quelle priorité accordez-vous aux jeunes des Premières nations qui vivent en milieu urbain? Quelles plaintes entendez-vous à cet égard, et quels sont les principaux problèmes qui se posent?

Mme Baldwin: Voilà une excellente question. Il est vrai que la première initiative que nous avons prise a été d'envoyer un agent autochtone dans le nord. Ce programme a été couronné de succès, et nous venons juste d'embaucher un autre agent autochtone pour mener en quelque sorte des activités de rayonnement à Winnipeg et dans les banlieues, ce qui n'implique pas autant de voyages. La conférence de jeunes que nous avons organisée il y a une semaine

schools in Winnipeg, particularly schools with a large number of Aboriginal students. Many of our educational efforts are directed there at the moment. The vice-chair of my commission is himself Aboriginal and extremely committed to our being proactive on these issues.

My impression is that incidents of racism against Aboriginal people do come to the commission, although there is also the question of intersection. Many of these complaints would fit well under the issue of social condition.

Senator Wilson: They would also fit under the issue housing.

Ms Baldwin: Yes, they could also fit under employment services and a whole range of issues.

Senator Taylor: You said that you do not report to the legislature, yet you filed your report with the legislature. Do you sign the report, or does the minister you report to sign it?

Ms Baldwin: We give it to the minister and he signs it.

Senator Taylor: Does he have the power to hold it back if he wishes?

Ms Baldwin: Yes.

Senator Taylor: Does the same situation apply in Saskatchewan?

Ms Scott: It is different in Saskatchewan. We provide our report to the minister. We sign it and send it to the minister, but we table it with the Speaker's office. It is a new process.

Senator Taylor: You are reporting to the legislature. If the report gets into the Speaker's office, it should get out.

I am pleased to see you working in the Aboriginal community. I am fairly new on this committee. I was complaining about how we were fixing things around the world, but not close to home. I think we will get into that area further and your submission certainly has helped in that regard.

Although there are individual problems with respect to Aboriginals, it is primarily a group problem. In the past, group problems regarding discrimination have often been solved by quotas, such as a hiring quota. For instance, I remember years ago I operated a construction company in Italy. One out of every twelve people I hired had to be physically handicapped. There was also the issue of women's rights, which was worked out the same way in that a certain percentage of the workers must be female. How would quotas work in knitting Aboriginal people into society in Manitoba and Saskatchewan?

était principalement destinée aux élèves autochtones de toute la province, y compris des écoles de Winnipeg, et en particulier des écoles où l'on compte un grand nombre d'élèves autochtones. Beaucoup de nos initiatives à caractère éducatif sont ciblées sur les Autochtones à l'heure actuelle. Le vice-président de ma Commission est lui-même autochtone et tout à fait décidé à ce que nous soyons proactifs dans ce domaine.

J'ai l'impression que oui, le racisme envers les Autochtones est à la base de certains incidents portés à l'attention de la Commission, même si l'interdépendance des motifs entre aussi en ligne de compte. Nombre de ces plaintes entreraient très bien sous la rubrique de la condition sociale.

Le sénateur Wilson: Elles entreraient bien également sous la rubrique du logement.

Mme Baldwin: Oui, et sous celle des services d'emploi et de bien d'autres encore.

Le sénateur Taylor: Vous dites que vous n'avez pas à répondre devant l'assemblée législative, et pourtant, c'est à l'assemblée législative que vous transmettez votre rapport. Le signez-vous ou est-ce le ministre qui le signe?

Mme Baldwin: Nous le donnons au ministre qui le signe.

Le sénateur Taylor: A-t-il le pouvoir de ne pas le déposer s'il le souhaite?

Mme Baldwin: Oui.

Le sénateur Taylor: Est-ce la même chose en Saskatchewan?

Mme Scott: C'est différent en Saskatchewan. Nous donnons notre rapport au ministre. Nous le signons et nous le transmettons au ministre, mais nous le déposons au Bureau du Président. C'est un nouveau processus.

Le sénateur Taylor: Vous êtes responsable devant l'assemblée législative. Si le rapport est déposé au Bureau du Président, il devrait être rendu public.

Je suis heureux de constater que vous oeuvrez au sein de la communauté autochtone. Je suis relativement nouveau au comité. Comme je le disais tout à l'heure, je trouve regrettable que nous essayions de remettre les choses en place à travers le monde, mais pas chez nous. Je pense que nous allons examiner cette question de plus près, et votre mémoire s'avère certainement utile à cet égard.

Même si certains problèmes individuels se posent en ce qui concerne les Autochtones, c'est principalement un problème de groupe. Dans le passé, la discrimination contre les groupes a souvent été résolue en imposant des quotas, comme dans le domaine de l'emploi. Par exemple, il y a plusieurs années, je dirigeais une entreprise de construction en Italie. Parmi les gens que j'embauchais, il fallait qu'une personne sur 12 ait une déficience physique. Il y avait aussi la question des droits des femmes qui était résolue de la même façon. C'est-à-dire qu'un certain pourcentage des employés devait être des femmes. Comment les quotas pourraient-ils permettre d'intégrer davantage les Autochtones dans la société au Manitoba et en Saskatchewan?

I believe that Manitoba and Saskatchewan are two of the most progressive provinces where human rights are concerned, yet they are the most backward provinces when it comes to Aboriginals in jail and Aboriginals looking for jobs. You seem to be going in opposite directions here and I am wondering what is happening. Have you thought about quotas?

Ms Scott: For a number of years in Saskatchewan we have approved and monitored employment equity plans for employers on a voluntary basis. A large number of our employers, including our provincial government and departments within government and Crown corporations, have voluntarily come to the commission and asked to participate in employment equity. Aboriginal people comprise one of four designated groups that are part of that employment equity plan. If we want a representative workforce in Saskatchewan, then a workplace would ideally have at least 12 to 13 per cent of its workforce of Aboriginal ancestry.

We are not there yet. We have made progress, but there is a long way to go with regard to the overall number of Aboriginal people within the workforces of equity sponsors. We are making progress and the commission has been committed to this initiative for a number of years.

I am not speaking on behalf of our Department of Intergovernmental and Aboriginal Affairs, but it has initiated an Aboriginal employment development plan that works closely with large employers in our province to bring more Aboriginal people into the workplace. We recognize that the areas of education and employment are key to providing a future for our Aboriginal people.

Senator Taylor: Do you believe in a quota?

Ms Scott: Employers who decide to implement an employment equity plan do establish goals to achieve over a number of years. One of those goals would be to have a certain number of Aboriginal people within their workforce. We do not like to use the word "quota," but we are talking about targets or goals, which is a similar concept.

Ms Baldwin: We have provisions, not quite as extensive as those in Saskatchewan, that allow for special programs for any group that has been historically disadvantaged. An employer can set up a special program or an affirmative action program of whatever type they see fit.

In the past all special programs came before the Human Rights Commission to be vetted. That does not happen now. Employers are allowed and encouraged to set up those programs, and they only come to us by default if there is a complaint by someone else against those programs. This has been more effective than having to go through a bureaucratic process before one can even set up

Je crois que le Manitoba et la Saskatchewan sont deux des provinces les plus progressistes sur le plan des droits de la personne, et pourtant, ce sont les provinces les plus rétrogrades si l'on en juge par le nombre d'Autochtones qui sont en prison ou qui cherchent du travail. Il semble qu'en l'occurrence, vous alliez dans deux directions opposées, et je me demande ce qui se passe. Avez-vous songé à imposer des quotas?

Mme Scott: Pendant plusieurs années, en Saskatchewan, nous avons approuvé et contrôlé l'application de plans d'équité en matière d'emploi instaurés volontairement par certains employeurs. Un grand nombre d'employeurs, y compris le gouvernement provincial et certains ministères et sociétés d'État se sont volontairement adressés à la Commission et ont demandé à participer à la promotion de l'équité en matière d'emploi. Les Autochtones sont un des quatre groupes désignés dans ce plan d'équité en matière d'emploi. Si nous voulons avoir en Saskatchewan une population active représentative, elle devrait comprendre idéalement au moins 12 à 13 p. 100 de personnes d'ascendance autochtone.

Nous n'en sommes pas encore là. Nous avons fait des progrès, mais il y a encore beaucoup à faire en ce qui concerne le nombre d'Autochtones dans les effectifs des employeurs qui appuient l'équité en matière d'emploi. Nous faisons des progrès, et la Commission est impliquée dans cette initiative depuis déjà un certain nombre d'années.

Je ne peux pas parler au nom de notre ministère des Affaires intergouvernementales et autochtones, mais il a lancé un plan de développement de l'emploi autochtone qui est mis en oeuvre en étroite collaboration avec de grands employeurs de notre province, dans le but d'intégrer davantage d'Autochtones dans la population active. Nous reconnaissons que l'éducation et l'emploi sont deux secteurs clés si nous voulons assurer l'avenir de notre population autochtone.

Le sénateur Taylor: Croyez-vous aux quotas?

Mme Scott: Les employeurs qui décident d'appliquer un plan d'équité en matière d'emploi établissent des objectifs à atteindre dans x nombre d'années. Parmi ces objectifs, ils peuvent fixer le nombre d'Autochtones qu'ils souhaitent intégrer dans leur effectif. Nous n'aimons pas utiliser le mot «quota», nous parlons plutôt de cibles ou d'objectifs, mais c'est la même idée.

Mme Baldwin: Nous avons pris des mesures, qui n'ont peut-être pas une portée aussi grande que celles de la Saskatchewan, mais qui permettent de mettre en place des programmes spéciaux à l'intention de tous les groupes qui ont pu être désavantagés par le passé. Un employeur peut établir un programme spécial ou un programme de promotion sociale du type qui lui paraît le plus approprié.

Par le passé, tous les programmes spéciaux devaient être validés par la Commission des droits de la personne. Ce n'est plus le cas actuellement. Les employeurs sont autorisés et encouragés à établir ces programmes, et ils ne s'adressent à nous que par défaut, si quelqu'un formule une plainte contre ces programmes. Cela s'est révélé plus efficace que d'avoir à suivre un processus

the program in the first place. We work with employers and encourage them to develop those kinds of programs.

I would like to make another comment related to the last two questions about Aboriginal human rights. A great concern of our commission, and particularly of my vice-chair, is the situation of Aboriginal human rights on reserves, where we do not often have jurisdiction. We are trying to work with Aboriginal leaders on the reserves to protect human rights and to develop culturally sensitive human rights systems.

The Chairman: Very progressive action is being taken in Saskatchewan and Manitoba. Perhaps the results are not seen as yet. However, one must remember that our population in Saskatchewan has not dramatically changed upwards or downwards. Saskatchewan's population has been around the 1 million mark for a long time and the Aboriginal population is a growing factor within that number. Their numbers are increasing and perhaps that is why we are in the spotlight more often than other provinces. It would be unfair to say that there was something going on in Manitoba and Saskatchewan that has caused this divergence. I would strongly expect it is elsewhere, such as in British Columbia, Ontario and Nova Scotia. It is not as visible in those provinces because the percentage of Aboriginals is not as great.

Senator Poy: In your report, Ms Scott, you talk about the persistent racism in your province. We have heard quite a few times about natives being abandoned in the cold by the police. As a commissioner, to what extent can you get involved in cases like that?

Ms Scott: It is tricky. We can deal with complaints from the victims in those situations. We can generally speak publicly about issues with respect to the Aboriginal community. As a result of those incidents, we became involved with a number of other groups in our city to conduct a healing circle on March 21 to try to get at some of those issues in a way that might increase awareness, as well as to deal with some of the divisions between the police, other institutions and the Aboriginal community. That was very successful.

It is difficult. You must be careful. If you speak out publicly on one side or the other and then one of the people comes forward to ask us to investigate a complaint, we can hardly be seen as impartial in that situation.

We want to advocate, but we have to be conscious of our situation as an impartial investigator of complaints.

Senator Poy: Do you have a healing circle on March 21 of every year?

Ms Scott: Every year we do a number of events within the communities. Due to the recent events in Saskatoon, we worked with a number of other agencies to develop a healing circle on March 21.

bureaucratique avant même de pouvoir établir le programme. Nous collaborons avec les employeurs et nous les encourageons à mettre en place ce type de programme.

J'aimerais faire une autre observation à propos des deux dernières questions qui ont été posées sur les droits des Autochtones. Il y a une chose qui préoccupe beaucoup notre Commission, notamment notre vice-président, c'est la situation des droits des Autochtones dans les réserves, où nous n'avons pas compétence pour agir. Nous essayons de collaborer avec les chefs autochtones dans les réserves pour protéger les droits de la personne et élaborer des systèmes adaptés à leur culture.

La présidente: Des mesures très progressistes ont été prises en Saskatchewan et au Manitoba. Peut-être que les résultats ne sont pas encore visibles. Toutefois, il faut se rappeler que la population de la Saskatchewan n'a pas beaucoup augmenté ni diminué. Cela fait longtemps que la population de la Saskatchewan est d'environ un million de personnes, alors que dans ce contexte, il y a une poussée de la population autochtone. Cette population augmente, et peut-être est-ce là la raison pour laquelle nous sommes mis sur la sellette plus souvent que les autres provinces. Il serait injuste de dire qu'il se passe quelque chose de particulier au Manitoba et en Saskatchewan qui est la cause de cette différence. Je suis convaincue que c'est la même chose ailleurs, par exemple, en Colombie-Britannique, en Ontario et en Nouvelle-Écosse. Ce n'est pas aussi visible dans ces provinces, parce que le pourcentage de la population autochtone n'est pas aussi élevé.

Le sénateur Poy: Dans votre rapport, madame Scott, vous dites que le racisme perdure dans votre province. On nous a mentionné plusieurs fois que des Autochtones avaient été abandonnés dans le froid par la police. Dans quelle mesure la Commission peut-elle intervenir dans ces cas-là?

Mme Scott: C'est délicat. Nous pouvons agir si les victimes déposent une plainte. Nous pouvons parler publiquement, de façon générale, des problèmes que rencontre la communauté autochtone. À la suite de ces incidents, nous avons collaboré avec plusieurs autres groupes de notre ville pour organiser, le 21 mars, un cercle de guérison, afin d'essayer de nous attaquer à ces problèmes d'une façon qui permettrait de sensibiliser davantage la population et d'aplanir certains des différends entre la police, d'autres institutions et la communauté autochtone. Cette initiative a été couronnée de succès.

C'est difficile. Il faut faire attention. Si nous prenons position publiquement en faveur d'un groupe ou d'un autre, et que quelqu'un nous demande d'enquêter sur une plainte, notre impartialité peut être mise en doute.

Nous voulons défendre les droits de la personne, mais nous devons être conscients de la nécessité de préserver notre impartialité à titre d'organisme chargé d'enquêter sur les plaintes.

Le sénateur Poy: Organisez-vous un cercle de guérison le 21 mars tous les ans?

Mme Scott: Chaque année, nous organisons plusieurs manifestations dans les collectivités. À cause des événements récents qui se sont passés à Saskatoon, nous avons collaboré avec plusieurs autres organismes pour organiser un cercle de guérison le 21 mars.

Senator Poy: Are they supported by the police?

Ms Scott: The police were in attendance at that circle.

Senator Poy: Ms Baldwin, you talked about supporting same-sex marriage. Is that your personal stand or one of the Manitoba commission?

Ms Baldwin: Both.

Senator Poy: Is it an official stand?

Ms Baldwin: We have taken an official stand. We have made a presentation to the review panel on a variety of rights, including the right to marriage by same-sex partners. We wrote to the minister after the recent decision in B.C. rejecting the idea of same-sex marriage. We have written to our minister stating that he has to do the right thing and intervene in that case, at least at the Supreme Court level. If he does not, we shall.

Senator Poy: Have there been any same sex-marriages in Manitoba?

Ms Baldwin: At the moment, that is not possible. There is also a very complex jurisdictional question of marriage made even more complex since the B.C. case. The provinces always get out of the issue by saying it is federal jurisdiction. The recent B.C. case maintained it is not federal jurisdiction, but a constitutional issue. Somewhere someone must come to grips with it.

I was happy to see last Friday that Quebec introduced, in part, the concept of civil union. We have also recommended that to our provincial government as being something within the provincial jurisdiction. While it is not totally satisfactory, it would go a considerable way toward equality for same-sex partners.

Senator Poy: Is civil union different from same-sex marriage?

Ms Baldwin: It depends on how you define it. In Vermont, civil union is almost exactly the same as marriage. I have not seen the bill in Quebec, but from what I understand from the media, it does not make it exactly equivalent to marriage. However, it is certainly better than the nothing that exists in Manitoba at the moment.

Senator Joyal: You do not have the capacity to pronounce on the proposed legislation of your respective governments, if you conclude that that legislation is contrary to the provisions of your provincial human rights acts; is that correct?

Ms Baldwin: We can make representations to our provincial government, and we do. We would like to do much more, if they gave us the opportunity. All we can do is make recommendations. As always, we are constrained by resources. Our legislative review committee has barely enough time to deal with our own

Le sénateur Poy: Est-ce que la police appuie ces manifestations?

Mme Scott: La police était représentée dans le cercle de guérison.

Le sénateur Poy: Madame Baldwin, vous avez dit que vous étiez en faveur du mariage homosexuel. Est-ce votre opinion personnelle ou celle de la Commission du Manitoba?

Mme Baldwin: Les deux.

Le sénateur Poy: Est-ce une position officielle?

Mme Baldwin: Nous avons pris position officiellement. Nous avons fait une présentation devant la commission d'examen à propos de toute une série de droits, y compris le droit au mariage homosexuel. Nous avons écrit au ministre récemment, après que la Colombie-Britannique ait rejeté l'idée du mariage homosexuel. Nous avons écrit à notre ministre pour lui dire qu'il se devait d'intervenir dans cette affaire, au moins au niveau de la Cour suprême. S'il ne le fait pas, nous le ferons.

Le sénateur Poy: Y a-t-il eu des mariages homosexuels au Manitoba?

Mme Baldwin: À l'heure actuelle, ce n'est pas possible. La question du mariage pose un problème de compétence très complexe que l'affaire de la Colombie-Britannique n'a fait qu'amplifier. Les provinces s'en tirent toujours en disant que cela relève du gouvernement fédéral. Dans l'affaire de la Colombie-Britannique, on a maintenu que cela n'entraîne pas dans le champ de compétence du gouvernement fédéral, mais que c'était une question constitutionnelle. Il va falloir que quelqu'un, quelque part, tire les choses au clair.

J'ai été heureuse de voir que vendredi dernier, le Québec a avalisé, en partie, le concept de l'union civile. Nous avons également recommandé une telle mesure à notre gouvernement provincial, parce que cela entre dans le champ de ses compétences. Même si ce n'est pas totalement satisfaisant, ce serait un grand pas dans la direction de l'égalité pour les homosexuels.

Le sénateur Poy: Est-ce que l'union civile est différente du mariage homosexuel?

Mme Baldwin: Cela dépend de la façon dont vous définissez «union civile». Au Vermont, c'est pratiquement la même chose que le mariage. Je n'ai pas vu le projet de loi du Québec, mais d'après ce que j'ai appris des médias, ce n'est pas exactement l'équivalent du mariage. Quoi qu'il en soit, c'est certainement mieux que de n'avoir rien du tout, comme au Manitoba à l'heure actuelle.

Le sénateur Joyal: Vous ne pouvez pas vous prononcer sur une législation proposée par vos gouvernements respectifs si vous concluez que cette législation est contraire aux dispositions de vos lois provinciales sur les droits de la personne; c'est exact, n'est-ce pas?

Mme Baldwin: Nous pouvons faire des observations à notre gouvernement provincial, et nous le faisons. Nous aimerions faire plus si nous en avions la possibilité. Tout ce que nous pouvons faire, c'est présenter des recommandations. Comme toujours, notre action est limitée par la rareté de nos ressources. Notre

legislation and policies. We would very much like to take on the role of reviewing legislation.

Senator Joyal: Ms Baldwin, can you be called on by a committee studying a particular piece of legislation as an expert witness to express your views as to whether the bill conforms to your provincial human rights legislation?

Ms Baldwin: We can. We feel that we are not call upon as much as we should be. We are rather foisting ourselves upon them.

We made representations to the committee regarding Bill C-36, which had ramifications on provincial statutes that had to be amended.

Ms Scott: In Saskatchewan, we are able to comment as to whether legislation violates our human rights code. In addition, the commission has the ability to initiate complaints on its own behalf without having to have an individual complainant come before it. Under our code, if the government were to implement legislation that violated our human rights code, we have the authority to initiate complaints against the government. That does not happen often. When there is legislation that is passed that clearly violates the code in Saskatchewan we are able to challenge that legislation and have it struck down if it is in violation of the code.

Returning to the question about paramountcy: if legislation specifically says that it is paramount to the human rights code, then we do not have the ability to challenge or question that legislation. However, unless it expressly states that, we can and have challenged and struck down legislation if it has violated the human rights code.

Although we are not often asked, we are from time to time consulted about new legislation, as we were with the same-sex definition of spouse. However, with regard to bills that are neutral on their face but may have a discriminatory impact, we would not be consulted. We would only deal with them later as the result of a complaint.

Senator Joyal: The report out of Quebec last Friday on the recent human rights proposal does not provide the same rights in reference to adoption and the responsibility of children as the full recognition of marriage equality would provide.

Did any of your commissions lead a study to define the particular situation that applies to Aboriginal people, for instance the comparison of on-reserve status with provincial statutes versus the Canadian Charter of Rights? That was one of the major discussions we had. We entrenched the Canadian Charter of Rights and Freedoms with its application to the Aboriginal people and in relation to section 35. The Supreme Court has tempered the rights of the Aboriginal people, and recognized additional rights to

comité d'examen de la législation a déjà à peine le temps de s'occuper de la législation et des politiques qui nous concernent directement. Nous aimerions beaucoup être chargés de l'examen de la législation.

Le sénateur Joyal: Madame Baldwin, pouvez-vous être appelée à témoigner à titre de spécialiste par un comité qui étudie un certain texte législatif et donner votre opinion sur la conformité d'un projet de loi avec votre législation provinciale sur les droits de la personne?

Mme Baldwin: Nous le pouvons. Nous avons le sentiment que l'on ne fait pas appel à nous autant qu'on le devrait. C'est plutôt nous qui nous imposons.

Nous avons présenté des observations au comité à propos du projet de loi C-36 qui a entraîné la modification de certaines lois provinciales.

Mme Scott: En Saskatchewan, nous pouvons faire des observations lorsqu'un texte législatif viole notre Code des droits de la personne. En outre, la Commission peut porter plainte en son propre nom, même si elle n'a pas été saisie elle-même d'une plainte individuelle. En vertu de notre Code, si le gouvernement propose d'appliquer des dispositions législatives qui le violent, nous avons le pouvoir de porter plainte contre le gouvernement. Cela n'arrive pas souvent. Lorsque le gouvernement de la Saskatchewan adopte un texte législatif qui viole clairement le Code, nous pouvons contester ces dispositions et les faire annuler.

Pour revenir à la question de la primauté, s'il est stipulé précisément dans un texte législatif qu'il prévaut sur le Code des droits de la personne, nous n'avons pas la possibilité de contester ni de remettre en question cette législation. Toutefois, à moins que cela ne soit stipulé expressément, nous pouvons contester et faire annuler un texte législatif s'il viole le Code des droits de la personne, et nous l'avons fait.

Même si on ne nous le demande pas souvent, on nous a consultés de temps en temps à propos d'un nouveau texte législatif, par exemple, à propos de la définition de «conjoint de même sexe». Toutefois, en ce qui concerne les projets de loi qui ont l'air neutres, mais qui peuvent avoir un impact discriminatoire, nous ne sommes pas consultés. Nous n'intervenons que plus tard, lorsque nous sommes saisis d'une plainte.

Le sénateur Joyal: Selon le rapport publié vendredi dernier au Québec sur la récente proposition relative aux droits de la personne, l'union civile ne donne pas les mêmes droits en ce qui concerne l'adoption et la responsabilité des enfants que si elle avait été reconnue comme étant pleinement équivalente au mariage.

Est-ce que l'une ou l'autre de vos Commissions a dirigé une étude portant sur la situation particulière des Autochtones, par exemple, pour faire une comparaison du statut accordé aux Autochtones vivant dans des réserves en vertu, d'une part, des lois provinciales et, d'autre part, de la Charte canadienne des droits et libertés? C'est un des sujets dont nous avons vivement débattu. Nous avons constitutionnalisé la Charte canadienne des droits et libertés et son application aux Autochtones, en référence à

Aboriginal people in terms of their status that are different in some instances from the rights recognized of non-Aboriginal Canadians. The issue of women's Aboriginal rights has been a major issue over the years and is still an issue on the reserves.

Saskatchewan and Manitoba have a large segment of Aboriginal population. Have either of your governments done studies on the difference of implementation, provincially and federally, within the Charter of Rights and the Canadian Human Rights Act in relation to the Aboriginal people in your provinces?

Ms Scott: Saskatchewan has not undertaken any research or study of that type. We have dealt with the issue of whether we have jurisdiction on reserves in particular situations through a complaint that is currently wending its way through the courts. It has been to the Court of Appeal and the Court of Appeal has upheld our ability and jurisdiction to undertake a complaint. We have taken jurisdiction in the situation and proceeded with the complaint. Tribunals at the Court of Queen's Bench and the Court of Appeal level have supported us. We are now waiting to see whether the Supreme Court will grant leave to hear this case. We have taken jurisdiction in certain situations and that is being sorted out through the courts at present. It would be worthwhile undertaking to do some work in that area with research and study to try to determine this issue, because it is very unclear at this time.

Senator Joyal: The Quebec Charter of Human Rights recognizes social condition. That has already been the object of interpretation by the court. There are enough parameters to the definition of what is the scope of social condition as a ground for non-discrimination to allow us to move forward in terms of recognizing that element. With the discussion in Canada about child poverty and poverty levels generally, this ground of non-discrimination becomes certainly an emerging right that commends itself to be one of the first to which provincial authorities should address themselves.

Ms Scott: I agree completely. We have used the interpretation in Quebec in support of our own position with our legislature for inclusion of social condition, in terms of interpreting what it means.

I agree that there is a concern about child poverty and about poverty generally. Sometimes there is a problem with the connection between that and human rights. Some people do not see that as a human rights issue. That is where we need to work in terms of educating and informing people. The work that has been done in Quebec has been very helpful and is informative to us.

Senator Joyal: My last question was in reference to the administration of justice in reference to the police authority in the Human Rights Act, but I will address the issue another day.

l'article 35. La Cour suprême a tempéré les droits des Autochtones et leur a reconnu d'autres droits ayant trait à leur statut, lesquels sont différents, dans certains cas, des droits reconnus aux Canadiens non autochtones. Au fil des ans, la question des droits des femmes autochtones a pris de l'importance et cela pose toujours problème dans les réserves.

La Saskatchewan et le Manitoba ont une population autochtone importante. Est-ce que l'un ou l'autre de vos gouvernements a fait des études sur la différence d'application, aux niveaux provincial et fédéral, de la Charte des droits et de la Loi canadienne sur les droits de la personne aux Autochtones de vos provinces?

Mme Scott: La Saskatchewan n'a pas entrepris de recherche ni d'étude de ce type. La question de notre compétence dans les réserves, dans des circonstances particulières, s'est posée à l'occasion d'une plainte qui est actuellement en cours d'examen par les tribunaux. La cour d'appel a été saisie et s'est prononcée en faveur de notre compétence à traiter une telle plainte. Nous nous sommes déclarés compétents à entendre le cas et nous avons pris les dispositions voulues. La Cour du Banc de la Reine et la cour d'appel nous ont appuyés. Nous attendons maintenant de voir si la Cour suprême nous déclarera compétents en la matière. Nous nous sommes déclarés compétents dans certaines situations, et les tribunaux examinent actuellement le bien-fondé de cette décision. Il serait utile d'entreprendre certaines recherches et certaines études en ce domaine pour essayer de régler la question, parce qu'à l'heure actuelle, ce n'est pas très clair.

Le sénateur Joyal: La condition sociale est citée dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec. Cela a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part des tribunaux. Les paramètres de la définition de ce que recouvre la condition sociale sont suffisants pour nous permettre d'aller de l'avant et de reconnaître que ce ne doit pas être un motif de discrimination. Alors même qu'au Canada on discute de la pauvreté des enfants et du niveau de pauvreté en général, la prohibition de ce motif de discrimination touche manifestement un droit qui commence à être reconnu, et devrait faire partie des priorités des autorités provinciales.

Mme Scott: Je suis tout à fait d'accord. Nous avons utilisé l'interprétation qui a été donnée au Québec pour mettre en lumière ce que l'on entend par «condition sociale», et faire valoir notre position auprès de notre assemblée législative et l'inciter à inclure ce motif.

C'est vrai, la pauvreté des enfants et la pauvreté en général sont des sujets de préoccupation. Parfois, il est difficile de faire le lien avec les droits de la personne. Certains ne considèrent pas qu'il s'agit d'un problème relatif à ces droits. Il faut donc que nous nous efforcions d'éduquer et d'informer les gens à ce sujet. Les initiatives qui ont été prises au Québec ont été très utiles, et nous en avons tiré de grands enseignements.

Le sénateur Joyal: Ma dernière question portait sur l'administration de la justice et l'autorité de la police en vertu de la Loi sur les droits de la personne, mais j'en parlerai un autre jour.

Senator Cochrane: It has been about a year since the new parental leave has been in effect, extending the leave to one year. Have you seen any change in the frequency of these complaints since then?

Ms Scott: We have not really seen any change. What surprises us is that we still receive complaints from women who become pregnant and who are terminated from their positions altogether. Long after the principle was established that pregnant women can retain their jobs and be accommodated, we still receive a large number of complaints in that area. With respect to the extension of maternity leave, we have not seen that have an impact on the number of complaints that we receive.

Ms Baldwin: We have not seen it have any direct impact, although we have had many complaints recently that will go to a tribunal about part-time workers and their eligibility for particularly for maternity and parental leave benefits which are very often denied under collective agreements. That is a current issue for us.

The Chairman: Thank you both for your work in human rights and for coming to testify before us. There are many areas that we need to explore and no doubt we will call on your expertise. Thank you for being here on the significant day of December 10.

The committee adjourned.

Le sénateur Cochrane: Cela fait à peu près un an que sont entrées en vigueur les nouvelles dispositions sur le congé parental, celles qui autorisent un congé prolongé d'un an. Avez-vous noté depuis une différence en ce qui concerne la fréquence des plaintes à ce sujet?

Mme Scott: Nous n'avons pas vraiment constaté de changement. Ce qui nous surprend, c'est que nous recevons toujours des plaintes de femmes qui sont tombées enceintes et qui ont été congédiées, purement et simplement. Même si cela fait longtemps que l'on a établi le principe voulant que les femmes enceintes peuvent conserver leur emploi et bénéficier d'arrangements spéciaux, nous recevons encore de nombreuses plaintes à ce sujet. En ce qui concerne la prolongation du congé de maternité, nous n'avons pas constaté que cela a eu un impact sur le nombre de plaintes que nous recevons.

Mme Baldwin: Cela n'a pas eu d'impact direct, même si nous avons reçu récemment de nombreuses plaintes qui seront entendues par un tribunal et qui concernent des travailleurs à temps partiel et leur droit aux prestations de maternité et au congé parental, des avantages qui ne leur sont souvent pas accordés dans les conventions collectives. C'est un des dossiers dont nous nous occupons à l'heure actuelle.

La présidente: Je vous remercie toutes deux du travail que vous accomplissez en faveur des droits de la personne et du témoignage que vous nous avez présenté. Il y a de nombreux domaines que nous devons explorer, et nous ferons certainement appel à vous pour avoir un avis d'expert. Je vous remercie d'avoir accepté notre invitation à comparaître ce 10 décembre, un jour particulièrement important pour nous.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Monday, November 26, 2001

From the British Columbia Human Rights Commission:

Mr. Harinder Mahil, Acting Chief Commissioner.

From the New Brunswick Human Rights Commission:

Mr. Charles Ferris, Legal Counsel.

From the Nova Scotia Human Rights Commission:

Mr. James E. Dewar, Q.C., Chair;

Ms Mayann E. Francis, Executive Director.

From the Canadian Human Rights Commission:

Ms Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C., Chief Commissioner;

Mr. John Hucker, Secretary General;

Mr. Richard Tardif, General Counsel.

Monday, December 10, 2001

From the Saskatchewan Human Rights Commission:

Ms Donna Scott, Chief Commissioner and Director.

From the Manitoba Human Rights Commission:

Ms Janet Baldwin, Chairperson.

Le lundi 26 novembre 2001

De la Commission des droits de la personne de la Colombie-Britannique:

M. Harinder Mahil, président intérimaire.

De la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick:

M. Charles Ferris, conseiller juridique.

De la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse:

M. James E. Dewar, c.r., président;

Mme Mayann E. Francis, directrice exécutive.

De la Commission canadienne des droits de la personne:

Mme Michelle Falardeau-Ramsay, c.r., présidente;

M. John Hucker, secrétaire général;

M. Richard Tardif, avocat général.

Le lundi 10 décembre 2001

De la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan:

Mme Donna Scott, présidente et directrice.

De la Commission des droits de la personne du Manitoba:

Mme Janet Baldwin, présidente.

L
yc32
H76



First Session
Thirty-seventh Parliament, 2001

Première session de la
trente-septième législature, 2001

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Human Rights

Droits de la personne

Chair:
The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Présidente:
L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Thursday, December 13, 2001

Le jeudi 13 décembre 2001

Issue No. 6

Fascicule n° 6

INCLUDING:
THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE
("Promises To Keep: Implementing
Canada's Human Rights Obligations")

Y COMPRIS:
LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
("Des promesses à tenir: Le respect des obligations
du Canada en matière de droits de la personne")



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Sheila Finestone, P.C., *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Poy
Cochrane	Taylor
Ferretti Barth	Wilson
Finestone, P.C.	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE

Présidente: L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-présidente: L'honorable Sheila Finestone, c.p.

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Poy
Cochrane	Taylor
Ferretti Barth	Wilson
Finestone, c.p.	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, December 13, 2001

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to table its

SECOND REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, May 10, 2001 to examine issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations, now tables its report entitled *Promises to Keep: Implementing Canada's Human Rights Obligations*.

Respectfully submitted,

La présidente,

A. RAYNELL ANDREYCHUK

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 13 décembre 2001

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de déposer son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat le jeudi 10 mai 2001 à étudier diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne; dépose maintenant son rapport intitulé *Des promesses à tenir: Le respect des obligations du Canada en matière de droits de la personne*.

Respectueusement soumis,

THE SENATE

LE SÉNAT

**PROMISES TO KEEP:
IMPLEMENTING CANADA'S HUMAN RIGHTS
OBLIGATIONS**

Report of the Standing Senate Committee
on
Human Rights

Chair

The Honourable Raynell Andreychuk

Deputy Chair

The Honourable Sheila Finestone, P.C.

December 2001

MEMBERSHIP

The Honourable Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Sheila Finestone, P.C., *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Gérald-A. Beaudoin

* Sharon Carstairs, P.C. (or Fernand Robichaud, P.C.)

Ethel Cochrane

Marisa Ferretti Barth

Noël Kinsella

* John Lynch-Staunton (or Noël Kinsella)

Vivienne Poy

Nicholas Taylor

The Very Reverend Lois Wilson

* *Ex Officio* Members

In addition, the Honourable Senators Isobel Finnerty, Mobina Jaffer, Serge Joyal, P.C., Colin Kenny, Jean Lapointe, Rose-Marie Losier-Cool, Lorna Milne, Donald Oliver, Gerard Phalen, Marcel Prud'homme, P.C., James Tunney, and Charlie Watt were members of the Committee at various times during this study or participated in its work.

Staff from the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament:

David Goetz, Research Officer

Till Heyde

Clerk of the Committee

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Journals of the Senate of Thursday, May 10, 2001:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Bolduc:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations; and

That the Committee report to the Senate no later than Wednesday, October 31, 2001.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the Journals of the Senate of Thursday, October 18, 2001:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Stratton:

That the date for the presentation by the Standing Senate Committee on Human Rights of the final report on its study into issues relating to human rights, and, *inter alia*, the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations, which was authorized by the Senate on May 10, 2001, be extended to Friday, December 21, 2001; and

That the Committee be permitted, notwithstanding the usual practices, to deposit its report with the Clerk of the Senate, if the Senate is not then sitting, and that the report be deemed to have been tabled in this Chamber.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle
Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

Chair's Forward.....	1
Summary of Recommendations.....	3
I) The Machinery of Government and Human Rights in Canada.....	5
A. Introduction: Human Rights in Canada and Beyond.....	5
B. Domestic Human Rights Mechanisms in Canada.....	10
C. International Human Rights in Canada.....	14
1. Acceptance of International Human Rights Obligations by Canada.....	14
2. Implementation of International Human Rights Obligations by Canada	16
a. International Mechanisms for State Compliance.....	16
b. Canada's Domestic Implementation of Its International Human Rights Obligations.....	17
i) The Effect of International Human Rights Law on Canadian Law.....	17
ii) Canada's Approach to Legislative Implementation.....	19
iii) International Human Rights Implementation and Canadian Federalism.....	22
II) The Need for a Parliamentary Human Rights Committee.....	25
III) Issues for Further Study.....	31
A. Canada and the Human Rights Treaty Bodies.....	31
B. Parliament and the Treaty-Making Process.....	32
C. Legislative Implementation of International Human Rights Instruments....	33
D. Reviewing Proposed Legislation for Consistency with Human Rights.....	34
E. International Human Rights and Canadian Federalism.....	36
F. Human Rights Treaties Not Yet Signed or Ratified by Canada.....	37
G. Canadian Accession to the <i>American Convention on Human Rights</i>	38
H. The Right of Privacy.....	39

IV) Immediate Recommendations.....	41
A. Canada's Representation at the United Nations Human Rights Commission.....	41
B. Canada's Outstanding International Human Rights Reports.....	42
C. Balancing Human Rights and Security.....	43
D. Discrimination on the Basis of Social Condition.....	43
E. Canada's Human Rights Commissions.....	44
F. International Human Rights Web-Site.....	47
G. Supporting the Work of the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies.....	47
H. Conference of Federal, Provincial, and Territorial Ministers Responsible for Human Rights.....	48
V) Conclusion.....	51
Appendix A: Witnesses.....	53
Appendix B: Selected Documents Prepared for or Received by the Committee During this Study.....	57

CHAIR'S FORWARD

We Canadians pride ourselves on the importance we attach to human rights and the major role that we have played in promoting such rights on the international scene. Coming from a diversity of backgrounds, and being enriched by a multitude of experiences, we have sought to build a society based on tolerance, equality, dignity, and respect for all. While we may not have always succeeded perfectly in this goal, our country has nevertheless served as a model for the rest of the world.

The establishment by the Senate, in March of this year, of its first standing committee dealing exclusively with human rights provides a concrete illustration of our commitment to fostering and protecting the rights for which Canadians have worked so hard, and to which we attach so much importance. This Committee provides a tangible expression of the deeply felt moral and legal duty of all Senators – indeed of all Canadians – to ensure that our country does its utmost to protect and encourage respect for human rights. This Committee will provide a unique interface between governmental and non-governmental actors in the human rights field, and its work will allow parliamentarians to deepen their knowledge of human rights issues. It will thereby help ensure that human rights issues receive the concentrated attention they merit and that all parliamentarians are better able to fulfil their responsibility to protect and promote such rights.

In light of the vast range of issues at play in the human rights field, this Committee received, as an initial Order of Reference, authority to conduct an intense introductory study of issues relating to human rights generally, including the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations. The goal of our work at this preliminary stage was to identify points for future study and, if possible, to provide immediate recommendations. We soon realized that one of the major issues needing to be addressed is the gap that has developed between our willingness to participate in human rights instruments at the international level and our commitment to ensuring that the obligations contained in these instruments are fully effective within this country. As this Report identifies, the growing discrepancy between Canada's international human rights obligations and the measures actually taken to implement them has the potential to be harmful to our human rights reputation, and to deny Canadians rights to which they are entitled.

This Committee received input from a variety of recognized experts who have spent considerable time grappling with these issues. Based on their contributions and our own reflections and analyses, this Report identifies a number of immediate recommendations. But such a complex field, involving the interaction of the national and international systems and the detailed workings of the government apparatus, will require intense future study. We have therefore also identified a series of issues meriting examination in the future. It is our intention to seek authority from the Senate to delve into some or all of these points in the detail they require. It should, of course, be noted that other issues for study that are not dealt with in the Report may also be identified in the future – in such cases, the Committee would also seek appropriate authority from the Senate to conduct studies.

The members of the Committee, and other Senators who participated in its deliberations, of course bore the brunt of having to absorb and analyse a vast array of sometimes very complex issues. To them I would like to extend my heartfelt thanks for their co-operation. I look forward to working with them in the future.

I would particularly like to thank Senator Sheila Finestone, the Deputy Chair of the Committee. Throughout her long parliamentary career Senator Finestone has shown a deep interest in and devotion to human rights. Her imminent departure from the Senate leaves all of us – both in the Senate and throughout Canada – so much the poorer. It is to be hoped that she will continue to use her boundless energy to work for human rights, and that she will continue to follow the work of this Committee closely.

I have already mentioned the contribution of our witnesses. They provided us with valuable insights and allowed us to benefit from the extensive work they have done in the human rights field. I thank them most deeply for this, and I look forward to benefiting from their knowledge in the future.

Finally, I would also like to thank the staff from both the Senate and the Library of Parliament who were involved in this study. It is not an easy task to give guidance and support to a new committee. In this regard, I would like to give special recognition and appreciation to Mr. Till Heyde, Clerk of the Committee, and Mr. David Goetz, the Committee's Researcher, who gave such timely and professional advice in the planning of the Committee's work and delivering such a comprehensive Report in such a timely manner.

This Report is dedicated to human rights defenders wherever they may be in this fragile world.

Raynell Andreychuk
Chair

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

1. The Committee recommends that, given the particular significance of Canada's role at the upcoming 2002 session of the United Nations Human Rights Commission, the Government of Canada should:
 - a) appoint someone of ambassadorial ranking as its representative at the Commission; and
 - b) ensure that the Canadian delegation includes active and informed parliamentarians of all parties (including independents), and from both Houses who have experience and interest in the human rights field.
2. The Committee recommends that, within the existing reporting processes as presently structured, the Government of Canada, in co-operation with the provincial governments and the territories, take the necessary steps to ensure that all Canada's outstanding reports to the various international human rights treaty bodies are submitted by 31 March 2002.
3. The Committee recommends that the Government of Canada assign to the Canadian Human Rights Commission, along with sufficient resources, the task of conducting a human rights impact analysis of the new security and counter-terrorism measures to verify whether proportionality is being achieved between national security and anti-terrorism measures and human rights.
4. The Committee recommends that the Government of Canada draft and table in Parliament amendments to the *Canadian Human Rights Act* that would add "social condition" as a prohibited ground of discrimination.
5. The Committee recommends that the Government of Canada respond to the *Canadian Human Rights Act* Review Panel's 2000 Report during the current Session of Parliament. In the context of this response, the Government should address the following issues:

- a) Adding express references to key international human rights instruments to the *Canadian Human Rights Act*.
- b) The need to ensure a greater dedication of resources to the Canadian Human Rights Commission's mandates with respect to human rights promotion and education as well as legislation and policy review.

The Committee further recommends that the Government of Canada, possibly through the Law Commission of Canada working in consultation with the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies (CASHRA), take steps to develop a model human rights code for consideration by all Canadian jurisdictions.

- 6. The Committee recommends that the Government of Canada ensure that the international human rights instruments to which Canada is a party, as well as information on any complaint mechanisms, be consolidated and made easily accessible to Canadians via the Internet, and that Canadians be made aware of how to access this information.
- 7. The Committee recommends that the Government of Canada initiate consultations with appropriate representatives of the provincial and territorial governments with a view to better utilizing and supporting the work of CASHRA.
- 8. The Committee recommends that the Government of Canada take the necessary steps to reinstate the practice of regular federal, provincial, and territorial meetings on human rights at the ministerial level. These meetings should be held on at least a triennial basis.

PROMISES TO KEEP: IMPLEMENTING CANADA'S HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS

I) THE MACHINERY OF GOVERNMENT AND HUMAN RIGHTS IN CANADA

A. Introduction: Human Rights in Canada and Beyond

The people who have come together in this Committee have brought to bear their experience and commitment to the cause of human rights in order to “examine issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations,” as the Senate has authorized.¹ This is indeed both a broad and important mandate.

This Committee represents a first for the Senate: a standing committee to deal exclusively with human rights. Conscious of the historical significance of the establishment of this body and of the specific subject area in which we are working, we have made it a policy to hold all of our committee meetings in public and not to revert to the use of *in camera* sessions – even for administrative meetings.

The creation of this Committee by the Senate of Canada at this point in our history is also a significant statement by the Senate on the importance of human rights in the political life of this nation. Now more than ever, nations' commitments to human rights are being tested, at the very point in time when both global threats and opportunities are bringing states closer together.

¹ The Committee has not yet had the opportunity to examine the complex situation of Aboriginal peoples in Canada, although this may well be an issue for future study. Our analysis of Canada's machinery of government with respect to human rights does not, therefore, specifically address Aboriginal self-government arrangements.

The opportunities and challenges of globalization and regional integration, as well as new and potent threats posed by terrorism and other trans-national crime, have come at a critical juncture in the evolution of human rights. It might be said that we are entering the third phase in the development of human rights.

The first phase was the recognition of the concept of human rights and providing for their legal protection within national society. The second phase was the development and bringing into force of international instruments intended to secure the benefits of human rights for all the people of the world.

Both of these earlier phases demanded and received the commitment, dedication, passion, and sacrifice, of countless individuals serving in various roles and capacities: non-governmental human rights activists, political figures, public servants, union organizers, and courageous and persistent private individuals pursuing justice for themselves and others.

The third phase of human rights on which we are now embarked demands that we actually live by our human rights commitments. It is about implementation of rights, but more than just that, it is implementation over the long haul. Unfortunately, much of the passion and excitement generated by the struggles to establish human rights during the first two phases seems to have dissipated.

Having succeeded in enshrining human rights into law domestically and internationally, for many the battle appeared to be won. But this has not been the case. Achieving success in the third phase of human rights is not guaranteed by successes in the first two phases. The battle can still be lost. The passion and commitment that accompanied the first two phases are now needed as much as ever.

In fact, the successes in the creation of human rights *law* have ironically led to a certain amount of complacency about human rights. In Canada, the entrenchment of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* has led to a greater awareness of human rights

throughout the country. At the same time, it has allowed many citizens and policy-makers to simply entrust to the courts the job of looking after human rights. Human rights are now, in the eyes of many people, a matter for lawyers and judges.

While the Charter exceeds international law in some respects, in other areas, it does not guarantee that our international obligations have been satisfied. This gap in human rights protection has not been compensated for elsewhere in the system, although the courts have recently shown a willingness to make greater use of Canada's international human rights obligations in their legislative interpretation.

In Canada, international treaty commitments must be implemented through domestic legislation in order to have full force and effect within this country. Human rights treaties are not self-executing in Canada. Yet some of the requisite legislative action has not been forthcoming. In areas where there is a gap between Canada's domestic human rights protections and the international instruments it has ratified, this absence of implementing legislation means that Canada is not entirely fulfilling its international commitments and risks denying its people access to certain of their human rights. Moreover, Canadians and international human rights bodies have begun to notice this gap.

This is clearly an embarrassing position for Canada as a nation having a well-deserved reputation as a leading nation in the field of human rights. As Canadians, we enjoy extensive human rights protections through our domestic legal system and, in particular, as a result of federal and provincial human rights legislation and the constitutional guarantees enshrined in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Beyond these domestic achievements, Canada has been at the forefront of the international human rights movement. Canada is a party to over 30 international human rights instruments (some place the number much higher) covering a broad array of human rights areas, including: basic civil liberties and political rights; social, economic, and cultural rights; labour standards for workers; refugee protection; and international humanitarian law, among others. Furthermore, Canada often plays a leading role in developing and

promoting new international human rights initiatives, as it did recently with respect to the international ban on anti-personnel landmines and the statute for the establishment of a permanent International Criminal Court.

It is perhaps not surprising that Canada would become a world leader in human rights. Canada has had to confront and reconcile different cultures, languages, and religions from its very inception as a nation. Tolerance and mutual respect were the only way forward for Canada. There were, of course, many bumps in the road and even backsliding along the way. Even with Canada's record of respect for human rights, violations of these rights have taken place in our country, and unfortunately continue to occur. Canada's record of respect for human rights has plenty of negative marks. But a nation such as ours could not survive without developing a certain commitment to the principles of equality and acceptance of diversity. So we found a way forward, and we have been able to share our experiences and expertise with the world in order to prod and assist the international community in moving forward on human rights.

So, as we have done with these past challenges, we can and must find a way to move forward through the implementation phase of our human rights journey. We must do it for ourselves and our own people whose rights are at stake, and also for others around the world who need our example and our encouragement.

What is the way forward for implementing Canada's human rights obligations?

Part of the way forward must involve a change in attitude and perspective.

Acceptance and adoption of human rights guarantees is not the last step, but the first step. Courts and tribunals and international bodies are useful and important tools for implementing and protecting human rights. But the existence of these mechanisms cannot give rise to complacency. Respect for human rights is an obligation that falls on all of us, and we cannot delegate our responsibility for human rights to institutions and then forget about them. Obviously, certain members of society, such as those in

government and Parliament, have an added responsibility in this area. Human rights are not just legal rights to be used as a basis for obtaining judicial remedies in the event of violation. Human rights must be taken into account at all stages of public policy and law-making, and by all actors in the process, before violations occur.

International human rights obligations are no less binding upon us than our domestic guarantees. Obviously, our international commitments cannot be enforced to the same extent without converting them into domestic law. But this is precisely the problem. Signature and ratification of international human rights treaties carries with it an obligation to submit to international scrutiny. But, in addition, we have an obligation to effectively implement the rights within Canada, in a manner that goes beyond mere reliance on the Charter. International human rights are not simply promises we make to other countries or to the international community as a whole. They are rights that all people have and that we have pledged to respect and implement in our country. Human rights belong to the people, not to the states who ratify the treaties. Part of the problem in Canada is that the domestic/international dichotomy that is so firmly embedded in our legal system pervades our thinking outside the courts as well.

Another part of the way forward, recognizing that we all have responsibilities for human rights, is to build new institutional partnerships to better implement our human rights commitments, particularly our international ones. The executive government cannot do it alone. It is not a question of taking power from the Cabinet and the departments. It is instead about Parliament playing its proper role in a democracy. That role cannot remain limited to passing whatever implementing legislation the executive deems necessary to fulfil a treaty commitment. Parliament should be involved in scrutinizing such treaty commitments to begin with and in helping to determine what may be required by way of implementation. Parliament also has a role to play in ensuring that human rights, both domestic and international, are respected in subsequent legislation. Others have a role to play too, such as non-governmental organizations, the courts, and human rights commissions. But only Parliament can offer the necessary forum for public education

and debate of these issues, as well as the necessary public accountability for the government.

We think that this Committee itself can be an important part of the way forward by helping Parliament as a whole to find its appropriate role in human rights and by providing a dedicated public forum for human rights issues and highlighting these issues on the public agenda. It is also to be hoped that, through the creation and work of this Committee and through some of the reforms that we will be recommending now and in the future, some of the passion and spirit that accompanied Canada's efforts in the earlier phases of our human rights journey will be rekindled. This alone would be ample justification for our endeavours.

B. Domestic Human Rights Mechanisms in Canada

Long before human rights were constitutionally entrenched in this country, they were championed by a variety of non-governmental groups and actors. Organized labour, the women's rights movement, other human rights groups, and political activists, church groups, etc., all played a role and continue to do so. The tireless lobbying of government by these groups eventually would lead to legislative changes. Initially such redress was often directed at specific groups or grievances. Ultimately, the linkages between what all of these various groups were pursuing and the overarching concept of human rights was recognized, and broader, more systematic remedies were devised.

Prior to this coalescing of various claims and interests into the more generic notion of human rights that we know today, the legal protections were more haphazard. In Canada, the common law offered some protection to civil liberties and due process in the form of judicial interpretive presumptions against legislative interference. In addition, some provisions of the 1867 Constitution do contain selective protections for at least certain minority communities.

It is really with the adoption of statutory bills of rights, such as the *Canadian Bill of Rights* of 1960, and human rights codes by the provinces and by Parliament in the mid to late twentieth century, culminating with the addition to the Constitution in 1982 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, that effective efforts were made to entrench systematically human rights into Canadian law and government.

Canada's domestic human rights protections can be divided into two categories:

- 1) traditional civil liberties and due process rights, fundamental freedoms, and political rights, which consist essentially of constraints on governmental and legislative action; and
- 2) anti-discrimination laws, which prohibit discrimination on various grounds in society generally, and which apply to both public and private actors.

The application of the first category of domestic human rights protections is largely entrusted to the courts. The second category of rights, by contrast, is at least in the first instance enforced by specialized administrative bodies (i.e., the various human rights commissions).

Both the ordinary courts and the human rights commissions offer adjudication on individual complaints regarding human rights violations as well as various judicially enforceable remedies where violations are made out. However, in theory at least, the human rights commission model offers a number of advantages over the traditional courts. Typically, human rights commissions:

- are comprised of persons with expertise in human rights;
- have a broader institutional mandate, which includes promotion of and public education about human rights;
- are more accessible to complainants (they have less formal procedures and, more importantly, if they accept the complaint, the commissions will usually investigate and pursue it on behalf of the complainant);

- can initiate their own reviews of policies and practices, even where no complaint has been filed, and can issue public reports accordingly; and
- are obliged to report regularly to Parliament or to the provincial or territorial legislature, as the case may be, not only on their own operations, but also on the state of human rights in their respective jurisdictions.

Domestic human rights are, of course, also applied to legislation and public policy outside of courts, tribunals, and commissions. Policy and legislation at all levels of government are sometimes voluntarily modified, particularly in the developmental stages, as a result of domestic human rights concerns, especially with respect to the Charter of Rights.

For federal legislation, such a review is a formal legal requirement. The federal Minister of Justice is required by statute to review and certify the compliance of proposed government-sponsored legislation with the rights guaranteed in the *Canadian Bill of Rights* as well as the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.²

Parliament also plays a formal role in this area. The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, to which most government regulations stand referred,³ includes among its formal criteria for scrutiny the regulation's conformity with the Charter and the Bill of Rights.⁴ In the case of Private Members' Bills, compliance with the Charter is among the criteria applied by the House of Commons Standing Committee on Procedure

² *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44, s. 3; *Department of Justice Act*, R.S.C. 1985, c. J-2, s. 4.1; and *Statutory Instruments Act*, R.S.C. 1985, c. S-22, s. 3.

³ *Statutory instruments Act*, s. 19.

⁴ Parliament of Canada, Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations, First Report, 1st Session, 37th Parliament, 14 March 2001.

and House Affairs in selecting such bills as “votable items,” which may then proceed to Second Reading consideration.⁵

Apart from these instances, however, while consistency with human rights is, in fact, frequently raised by individual parliamentarians in the course of debating or scrutinizing bills, there is no legal or procedural rule providing for the systematic auditing of bills from the human rights perspective by Parliament.

Of course, in Canada as elsewhere, human rights are not an absolute – they are subject to the principle of proportionality. In the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, this principle finds expression in the general limitations clause, section 1. While guaranteeing the rights set out in the Charter, this section subjects them to such “reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.” Moreover, most domestic human rights in Canada, including most of those in the Charter, are subject to express legislative derogation.⁶ However, such derogation is extremely rare and is controversial, both in principle and in practice. Furthermore, in the case of the Charter, legislative derogation must be renewed every five years. As a result, such derogations are not politically easy for governments in Canada.

Although it is by no means perfect, Canada’s machinery of government is responsive to its domestic human rights obligations. Such rights are effectively entrenched into domestic constitutional and statute law and may be invoked before domestic judicial or administrative bodies that can constrain contrary actions by governments and, in some cases, private sector actors.

⁵ House of Commons, Standing Committee on Procedure and House Affairs, Seventieth Report, 1st Session, 36th Parliament, 20 April 1999.

⁶ Under section 33(1) of the Charter, Parliament or a provincial legislature can expressly declare that an Act, or a provision of an Act, “shall operate notwithstanding a provision included in section 2 or sections 7-15 of [the] Charter.”

Moreover, Parliament plays a key role in the realization of domestic human rights. Parliament, and the corresponding provincial and territorial legislatures, are of course directly implicated in the creation of domestic human rights instruments. Canadian parliamentarians also have a central role to play in the balancing of human rights with other societal objectives. Parliament has certain duties and opportunities to scrutinize legislation from a human rights perspective. Also, as indicated above with respect to the Charter, all governmental limitations on, and derogations from, the human rights guaranteed therein must be endorsed by Parliament or the provincial legislatures, as the case may be.

Although there is certainly room for improvement in Canada's system of domestic human rights protection, which this Committee can look into in the future, that system is, as shall be seen, far superior to that which exists with respect to Canada's international human rights obligations.

C. International Human Rights in Canada

1. Acceptance of International Human Rights Obligations by Canada

As we have said earlier, Canada has made a significant contribution to the development of international human rights. Canada was at the table and played a key role in the drafting of the *Universal Declaration of Human Rights*, which was unanimously adopted by the United Nations General Assembly in 1948. Despite the fact that human rights were not always respected in Canada, or perhaps because of that, we were able to bring our experience and perspectives as a diverse and relatively young nation to the international stage.

The end of the Second World War was a defining moment for international human rights. There was at that time an increasing recognition, suggested in the Preamble to the United Nations Charter, that individual human beings, and not just nations, were the proper subjects of international law and rights. International criminal tribunals were holding

individual state military and civil officials responsible for crimes against humanity, often committed against their fellow citizens under the cover of national law, as well as for traditional violations of the laws of war. There was a gradual awakening to the idea that all the people of the world had or should have certain human rights, as a minimum guarantee, and that nations and governments should be accountable under international law for respecting these rights.

The Universal Declaration was an explicit recognition of this ideal, but it was not in itself a binding legal instrument. So the work began to create actual treaties obliging governments to accept and implement human rights in their countries. The two international covenants adopted by the United Nations in 1966 – one on civil and political rights, and one on social, economic and cultural rights – were the key results of these efforts. Other international human rights instruments covering more specific fields would soon follow. Canada often played a key role in promoting these efforts and moving them forward.

Canada is, of course, a party to the six major international human rights instruments, including: the *International Covenant on Civil and Political Rights*; the *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*; the *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*; the *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*; the *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment*; and the *Convention on the Rights of the Child*. These instruments have all established treaty bodies, which are committees of experts in the various human rights fields chosen from among the States Party to the various conventions. These treaty bodies, which make non-binding decisions, are charged with monitoring state compliance with the rights set out in the treaties.

Canada became party to these international instruments through actions taken entirely at the executive level: signature by diplomatic representatives and ratification by the Governor in Council (i.e., the federal cabinet). Prior provincial consent was usually

obtained by the federal government before signature and ratification. Again, however, this consent was given only by the executive government of the province or a representative thereof. Before Canada ratifies any treaty, departmental officials conduct a review and analysis of existing laws in order to determine whether any amendments or new laws will be required to comply with the treaty, or whether Canada should enter a reservation or statement of understanding at the time of ratification.

Contrary to the situation in most western democracies, such as the United States, there is no requirement in Canada for approval, or even involvement, by Parliament or the provincial legislatures, where applicable, in the acceptance of new international legal obligations by Canada through adherence to treaties. This is not to say that the issue of becoming party to the international instrument may not be discussed or even debated on an *ad hoc* basis. There is, however, no requirement for parliamentary approval or study.

2. Implementation of International Human Rights Obligations by Canada

a. International Mechanisms for State Compliance

There are two major mechanisms at the international level for monitoring state compliance with these human rights conventions: review and assessment of periodic compliance reports prepared by each state party; and hearing and ruling on complaints from individuals alleging non-compliance by their state. All six major human rights treaties require periodic compliance reports. However, only four of the six have individual complaint mechanisms, and these are all optional for states party to the treaties.

Canada participates in the individual complaints processes under the *International Covenant on Civil and Political Rights* and the Torture Convention. Canada has not so far opted to participate in those established in respect of the Convention on the Elimination of Racial Discrimination and the Convention on the Elimination of Discrimination Against Women.

However, the views and decisions of these treaty-monitoring bodies are not binding on Canada, either under international or domestic law. Moreover, their political effect is diminished by the fact that there is no formal or public process in Canada that is dedicated to following up on the observations, findings, and recommendations of these bodies with respect to Canada's human rights performance.

b. Canada's Domestic Implementation of Its International Human Rights Obligations

i) The Effect of International Human Rights Law on Canadian Law

Canada is a "dualist" state, meaning that international treaties to which Canada has adhered do not, in and of themselves, alter its domestic law. International treaty law must be incorporated into Canadian domestic law through legislation in order to have direct legal effect. Therefore, while signing and ratifying an international covenant gives the illusion of Canada's compliance, in reality it has no legal effect in our domestic law. Canadians, including lawyers and judges, know little about international human rights law, although this is slowly changing.

Dualism, which is prevalent among Commonwealth states, is in contrast with the "monist" approach dominating in the United States and among states with a civil law tradition. In a monist system, duly ratified treaty provisions that are self-executing (i.e., capable of judicial application without further legislative action) automatically become part of the state's domestic law and can override prior conflicting statute law.

Monist states can be further divided into various sub-groups: 1) those states where treaty law has a status equivalent to domestic statutes, such as the United States,⁷ Italy, and

⁷ While the United States is theoretically a monist state, when it comes to international human rights treaties it is, in practice, a dualist state because of the declarations it makes upon ratification. In its resolutions ratifying international human rights treaties, the United States Senate has adopted the practice of stipulating that such treaties are deemed not to be self-executing. As a result, courts in the United States are prevented from directly applying human rights treaties in their decisions. See: Louis Henkin, "U.S. Ratification of Human Rights Conventions: The Ghost of Senator Bricker," (1995) 89 *American Journal of International Law* 341; and Thomas Buergerthal,

Germany; 2) those states where treaties are superior to statute law, such as France, the Netherlands, Costa Rica, Belgium, and Switzerland (the Netherlands goes the furthest by also subordinating their Constitution to their international treaty obligations); and 3) other states that have accorded constitutional status to all or particular human rights treaties to which they are party, such as Spain and various states of Latin America.⁸

The difference between dualist and monist states in terms of the domestic effect of treaties does not extend to customary international law, which, even in the dualist states of the Commonwealth, forms part of domestic common law – although, as such, it is superseded by valid statute law covering the same ground.⁹ However, in the case of Canada, Professor Tooze has indicated that the courts have left the situation rather unclear on this point.¹⁰

It should be noted that there is a solid democratic rationale for the different effects of treaties in dualist versus monist states. In monist states, the national legislature must approve treaties as part of the state's ratification process, whereas in dualist states such as Canada, ratification is entirely the prerogative of the executive or Crown. Although the dualist model may seem less progressive from the point of view of efficient domestic incorporation of international law norms, its intent is to safeguard the democratic

"Modern Constitutions and Human Rights Treaties," (1997) 36 *Columbia Journal of Transnational Law* 211, at 211-212 and 220-23.

⁸ Thomas Buergenthal, "Modern Constitutions and Human Rights Treaties," (1997) 36 *Columbia Journal of Transnational Law* 211, at 213 and 215-19; and Committee Evidence, 1 October 2001 (Peter Leuprecht).

⁹ See, e.g.: William A. Schabas, "Twenty-Five Years of Public International Law at the Supreme Court of Canada," (July 2000) 79 *Canadian Bar Review* 174, at 182. The leading judicial affirmation of this principle is found in the British House of Lords decision in *Trendtex Trading Corporation v. Central Bank of Nigeria*, [1977] 1 All E.R. 881, per Lord Denning M.R.

¹⁰ Committee Evidence, 24 September 2001.

legislative process by ensuring that the laws and rights of the people are not altered without the consent of their elected and appointed representatives.

ii) Canada's Approach to Legislative Implementation

Although legislative incorporation is necessary to fully implement treaty rights and obligations, the vast majority of Canada's international human rights treaty obligations have not been the subject of implementing legislation. This means that Canadians cannot, through their courts, compel government respect for their international human rights as such. This appears to be contrary to the spirit if not the actual terms of the international human rights instruments themselves.

For instance, Article 2(3) of the *International Covenant on Civil and Political Rights* requires states:

- (a) To *ensure* that any person whose rights or freedoms as herein recognized are violated *shall* have an *effective* remedy...;
- (b) To *ensure* that any person claiming such a remedy *shall* have his right thereto determined by competent judicial ... or other competent authority provided for by the legal system of the State, and *to develop the possibilities of judicial remedy*;
- (c) To *ensure* that the competent authorities *shall enforce* such remedies when granted. (Italics added)

The requirement clearly expressed in this provision for states to ensure that their people have a mandatory right to effective and enforceable remedies – preferably through a judicial determination – for violations of the rights set out in the Covenant strongly suggests that effective incorporation of the rights of the Covenant into domestic law is intended. Any doubt on the matter should be eliminated by Article 2(2) of the Covenant, which provides:

Where not already provided for by existing legislative or other measures, each State Party to the present Covenant undertakes to take the necessary steps, in accordance with its constitutional processes and with the provisions of the present Covenant, to adopt such laws or other measures

as may be necessary to give effect to the rights recognized in the present Covenant.

Canada frequently points to the Charter of Rights and the various federal and provincial human rights statutes as fulfilling its obligations for domestic implementation of the Covenant and of other international human rights instruments. However, these do not fully discharge Canada's international obligations in the area of human rights. Though similar, and in some respects superior, to the rights recognized in the international treaties to which Canada is a party, the Charter of Rights and its other domestic human rights legislation do not cover all its international human rights obligations. This has been noted by the United Nations Human Rights Committee itself, which is charged with monitoring state compliance with the *International Covenant on Civil and Political Rights*:

The Committee is concerned that gaps remain between the protection of rights under the Canadian Charter and other federal and provincial laws and the protection required under the Covenant, and recommends measures to ensure full implementation of Covenant rights. In this regard the Committee recommends that consideration be given to the establishment of a public body responsible for overseeing implementation of the Covenant and for reporting on any deficiencies.¹¹

Of course, it is true that while unincorporated treaties do not necessarily alter Canadian domestic law, they can and do influence its interpretation. A common law doctrine, which applies in Canada, holds that in interpreting legislation, courts should presume that Parliament intended to legislate in a manner consistent with its international treaty obligations. Inferred implementation enjoys a tenuous existence in respect of the status of ratified international treaties within domestic law. Professor Toope stated before the Committee: "Whether that kind of inferred transformation is real transformation is a difficult question, and one that is giving rise to interpretative problems in our courts."¹² Nevertheless, it is clear that the courts can make use of international human rights law in interpretation. As former Chief Justice Dickson of the Supreme Court of Canada

¹¹ Human Rights Committee, 65th Session, CCPR/C/79/Add.105, 7 April 1999, at paragraph 10.

¹² Committee Evidence, 24 September 2001.

observed, given that international human rights instruments were part of the context in which the Charter was drafted and adopted, these instruments should be viewed as providing “a relevant and persuasive source” for Charter interpretation and, furthermore, that “the *Charter* should generally be presumed to provide protection at least as great as that afforded by similar provisions in international human rights documents.”¹³

Moreover, there have been some indications of an inclination by the courts to use international human rights law in the interpretation of domestic law. In the 1999 Supreme Court of Canada decision in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*,¹⁴ the majority of the Court ruled that, notwithstanding that Canada had not incorporated the United Nations *Convention on the Rights of the Child* into its domestic law, the Convention’s principle of making the “best interests of the child” a primary consideration in decision-making concerning children should inform the Department’s exercise of its “humanitarian and compassionate” discretion in deportation cases.¹⁵

While we, along with a number of the witnesses who appeared before us, applaud the increased effect that the courts seem to be giving to international human rights law through their decisions, we believe strongly that Canada cannot rely on the judiciary to solve its problem of inadequate implementation of its treaty obligations. Inadequate implementation of international human rights commitments is not fundamentally a legal or constitutional problem. Rather it is one of political will.

¹³ *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alberta)*, [1987] 1 S.C.R. 313, at 348-350. This point was made by Chief Justice Dickson, also writing for Justice Wilson, who dissented from the majority on other grounds.

¹⁴ [1999] 2 S.C.R. 817.

¹⁵ [1999] 2 S.C.R. 817, at paras. 69-73.

The disjuncture between Canada's international human rights commitments and its domestic law cannot be allowed to go unaddressed. Nor is it either fair or proper to sit back and hope that the courts will rescue Canada from the inconsistencies of its approach to implementing international human rights. A new approach must be found. Otherwise, the continued failure of governments in Canada to systematically address the domestic legal implications of international human rights treaties it has voluntarily ratified could leave this country open to charges of hypocrisy and has the potential to diminish Canada's moral authority as a leading voice for human rights in the international arena.¹⁶

iii) International Human Rights Implementation and Canadian Federalism

Since adherence to international human rights standards relates primarily to the conduct of states' internal rather than external affairs, federal states such as Canada must take account of the constitutional limits on the jurisdiction of the national government to implement such commitments. Under Canada's Constitution, human rights cut across the jurisdictions of different levels of government.

The national governments of some federal states, such as the United States and Australia, have the constitutional authority to legislate to implement treaty obligations, even when the subject matter of the legislation would otherwise fall within the jurisdiction of their state governments. In Canada, however, the federal government does not have such a power.¹⁷

The federal Governor in Council (in effect, the federal cabinet) does have the legal authority to unilaterally bind Canada internationally by signing and ratifying international

¹⁶ See, e.g.: Ken Norman, "Taking Human Rights Lightly: The Canadian Approach," (February 2001), 12 *National Journal of Constitutional Law* 291; and Committee Evidence, 24 September 2001 (Stephen Toope).

¹⁷ See: *Attorney General of Canada v. Attorney General of Ontario* (Labour Conventions Case), [1937] A.C. 326 (P.C.).

agreements. But the federal government cannot unilaterally implement these obligations if provincial laws and policies are affected.¹⁸

Under international law, however, the lack of legislative jurisdiction and other obstacles flowing from a state's domestic law (including its constitution) cannot be used as a valid excuse for failing to implement an international treaty obligation.¹⁹

Therefore, in order to avoid the problem of being internationally accountable for obligations that it cannot fulfil, the federal government has adopted the practice of consulting with the provinces and territories, and obtaining their consent, before signing and ratifying treaties relating in whole or in part to matters within their jurisdiction.

In the case of human rights treaties, this practice was formalized in an agreement reached at a 1975 meeting of federal and provincial ministers responsible for human rights. The two levels of government also agreed on provincial involvement in the preparation of periodic reports and in responding to observations from treaty bodies on the provincial components of such reports, as well as in responding to complaints relating to provincial laws and programs. To provide an ongoing forum for communication and consultation between the various governments on Canada's international human rights obligations, the ministers at the 1975 conference also set up the Continuing Committee of Officials on Human Rights comprised of civil servants representing relevant federal departments as well as each of the provincial and territorial governments.²⁰

However, the process established under the 1975 federal-provincial agreement has a number of significant limitations. The Continuing Committee of Officials meets behind closed doors and does not have any policy or decision-making authority. The responsible ministers have not met in some thirteen years. None of the governments is held

¹⁸ The Honourable Gérard-A. Beaudoin, with the collaboration of Pierre Thibault, *Le fédéralisme au Canada*, Montreal, Wilson & Lafleur, 2000, pages 883-888.

¹⁹ *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Article 27.

²⁰ On this matter, see, for example, the Honourable Noël Kinsella, *Some Historical Notes on the Establishment of the Continuing Committee of Officials Responsible for Human Rights*. Reference may also be made to the Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Le fédéralisme au Canada*, at page 882.

accountable for its human rights performance, and there is no public scrutiny or input. As the situation with regard to the recent *Waldman* decision against Canada by the United Nations Human Rights Committee has demonstrated, there is certainly no mechanism for pressuring either level of government to live up to its commitments.²¹ While non-governmental organizations have, in recent years, been consulted during the preparation of Canada's reports to the treaty bodies, this is not a transparent process to which the general public has access. The Continuing Committee offers no opportunity for any public debate or follow-up to the observations, findings, and recommendations of the treaty bodies – nor was such a role ever intended for it.

The real issue and problem is not, however, that the Continuing Committee of Officials on Human Rights is not providing a public forum for domestic accountability and scrutiny of Canada's implementation of its international human rights commitments. This is not its job. The real problem for Canada is that no other official body or institution of government is performing this function either.

²¹ This decision is discussed in more detail in Section III-E.

II) THE NEED FOR A PARLIAMENTARY HUMAN RIGHTS COMMITTEE

There appears to be a significant democratic deficit with respect to human rights in Canada, particularly in the area of the acceptance and implementation of Canada's international human rights commitments. Parliament has to a great extent been cut out of the loop. Yet, ironically, Parliament is the very institution that could play a key role in addressing many of the failings of the current process, and in opening up this area of Canada's machinery of government to greater public scrutiny and awareness.

Parliament is a unique forum for public debate and governmental accountability, in which the official representatives of the people of Canada are the main participants. Parliamentarians come from all walks of life and backgrounds. They are, as a body, generalists, although, individually, they may have specific expertise. Collectively, they are dedicated to serving their communities and their nation, rather than any particular cause or issue. These attributes make Parliament and parliamentarians uniquely well-suited to balancing different and sometimes competing public policy objectives.

But assessing the proper role of Parliament goes beyond issues of institutional talents and abilities. Our parliamentary system of government requires that Parliament debate and scrutinize government policy and balance competing policy objectives. Unfortunately, this mandate is all too often not fully exercised.

Obviously, neither this Committee nor Parliament as a whole can be solely responsible for Canada's human rights law and policy. Other entities clearly have a role to play and responsibilities to fulfil. We are not interested in taking over the responsibilities of existing bodies or institutions. We are, however, concerned that Parliament assume its proper role in dealing with human rights in this country.

The executive government, and more specifically the key federal departments of Justice and Foreign Affairs, must continue to play a leading role in developing Canadian law and policy in the area of human rights. They have the responsibility, the resources, and the

organization to perform this role. However, the executive cannot do it alone. This is not an issue of competence or political commitment with respect to human rights. Rather, this is a basic question of achieving an appropriate institutional balance and division of labour in a representative parliamentary democracy.

The courts also have a role to play in the interpretation and elaboration of human rights in Canada, particularly in applying the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Recently, in cases such as the *Baker* decision of the Supreme Court of Canada, the courts have demonstrated an increased willingness to construe Canada's domestic laws in light of its international human rights obligations. We were told that this judicial trend is likely to continue.²² This is a useful development in our view.

But this positive approach taken by the courts cannot, indeed must not, relieve Parliament of the need to insert itself more fully into the discussion of human rights in Canada. Indeed the fact that the courts may be turning more to unimplemented human rights treaties (i.e., treaties in whose adoption Parliament has had no role under our current process) for guidance in interpreting Canadian law should serve to underscore the need for a greater parliamentary role in this area.

As important as it is to have judicial safeguards, it is always preferable for human rights issues to be taken into account at the "front end," as legislation and policy are being developed. It is better for public law and policy to respect human rights at the outset and not only after a rights holder is put to the trouble of litigation or, worse still, forgoes asserting his or her right, either for the sake of convenience or due to ignorance about the rights that he or she has.

Moreover, for a number of international human rights – particularly those in the area of economic, social, and cultural rights – there is a significant political content which parliamentarians are better suited than judges to weigh and apply.²³

²² Committee Evidence, 29 October 2001 (William Schabas).

²³ Committee Evidence, 11 June 2001 (Ken Norman) and 5 November 2001 (Errol Mendes).

Finally, civil society groups have been playing an enormously positive role in lobbying governments and critiquing their laws and policies, as well as drawing attention to human rights problems both domestically and internationally. As we heard during this study, non-governmental organizations working in the human rights field frequently play an invaluable role in providing human rights treaty bodies, to which national governments report, with alternative information and perspectives on the state of affairs in that country. We have been told that the relevant federal departments are increasingly seeking the input of civil society groups in the course of developing their policy positions and preparing for appearances at international fora. We believe that these are all positive things. Indeed, we look forward to providing civil society groups with an additional forum for their activities. But these groups are not themselves a substitute for Parliament's involvement.

Civil society groups lack Parliament's constitutional mandate to represent the people in general. They also lack Parliament's responsibility, which comes with its legislative function, for making hard choices in balancing different public policy objectives. By contrast, Parliament must constantly attempt to reconcile different political and social objectives and concerns in light of a broad, over-arching conception of the public interest.

This being said, precisely because Parliament as a whole is a generalist body and must address a variety of policy imperatives, it is vital that any enhanced role for Parliament in human rights be structured so as to ensure that human rights do not get lost in the shuffle, but are instead the subject of focussed attention. This is why this Committee was created and why other countries have also embraced the notion of a parliamentary committee devoted to human rights. The first report delivered at the 1993 Inter-Parliamentary Union symposium on the role of parliaments in the area of human rights observed: "Parliaments should have a specific mechanism where the promotion of human rights, including the rights of minorities, would be centralized."²⁴ A number of other countries, including

²⁴ *Parliament: Guardian of Human Rights*, Inter-Parliamentary Symposium, Budapest, 19-22 May 1993, at p. 20, para. 12.

Australia and, more recently, the United Kingdom, have already established parliamentary committees at the national level that are exclusively devoted to human rights issues.

The creation of a parliamentary committee for human rights also has the potential to give a greater sense of urgency to human rights issues and gives visible encouragement to those within and outside government who are working to give human rights a greater priority in the public policy agenda.

Moreover, it is particularly appropriate that this parliamentary human rights committee be a Senate committee. The Senate also a body that, as a number of witnesses reminded us, has more of a mandate for regional and minority representation than the House of Commons. The Senate also has a greater continuity in membership and, as an appointed body, is more insulated from pressures from the executive government, the media, and short-term public opinion. All these factors make the Senate an institution that is especially conducive to the consideration of human rights issues.

During the course of our initial study, we were gratified to note the interest, indeed excitement, that the establishment of this Committee has generated. The witnesses were virtually unanimous in their assessments that something on the parliamentary side of the equation has been lacking in Canada on this issue.

As the remaining sections of this Report illustrate, the witnesses who appeared before us had no shortage of suggestions regarding recommendations, areas for future study, and suggestions as to the ongoing roles that this Committee could undertake. Some of the suggested roles for this Committee include:

- reviewing and scrutinizing Canada's reports to treaty bodies, as well as those bodies' observations and decisions on complaints concerning Canada;

- providing a public vehicle for parliamentary and civil society input into Canadian foreign policy positions regarding human rights, particularly in respect of the treaty bodies and the United Nations Human Rights Commission;
- looking into the issue of human rights treaties that Canada has not yet acted upon and trying to clarify the concerns and obstacles and, where appropriate, help to move the process forward;
- scrutinizing bills for compliance with domestic and international human rights; and
- providing a forum for the discussion of federal-provincial-territorial issues regarding the implementation of Canada's international human rights commitments.

All these potential functions are things that are currently not being done consistently, at least not in the context of a public parliamentary forum. Even a few of these functions would keep the Committee very busy. It would appear that we have tapped into a significant amount of pent-up demand for a greater parliamentary role in this important public policy area. In any event, it seems clear that this Committee is in a unique position to make a significant contribution to Canada's machinery of government with respect to human rights.

III) ISSUES FOR FURTHER STUDY

We have heard from some of the best experts on human rights and the machinery of government. A number of issues came up repeatedly in the evidence of these experts. We have identified issues that we believe are worthy of further exploration by the Committee and we intend to go back to the Senate for authorization to study these areas further.

A. Issue for Further Study: Canada and the Human Rights Treaty Bodies

Under the terms of the six major global human rights instruments, Canada is required to submit period reports every few years assessing its performance and progress with respect to the rights set out in the conventions. These reports are currently prepared entirely by officials from the relevant federal, provincial, and territorial government departments. While, at the federal level at least, there have been some efforts to receive input from interested non-governmental organizations, these reports are not publicly reviewed or scrutinized prior to being sent to the international treaty body.

A number of witnesses suggested that Canada's reporting process *vis-à-vis* the international human rights treaty bodies should be made more transparent. More particularly, it was indicated to us that a parliamentary committee such as this one would be a useful forum for parliamentary and public input, and education, with respect to Canada's reports on its human rights performance.²⁵

Canada's draft reports could be scrutinized by this Committee prior to their submission to the treaty bodies and the Committee could also consider the treaty bodies' concluding observations on Canada's reports as well as their decisions on any complaints against Canada, along with any governmental response or follow-up. In the course of such reviews the Committee could hear from interested civil society groups and independent

²⁵ Committee Evidence, 4 June 2001 (Anne Bayefsky), 11 June 2001 (Ken Norman), 24 September 2001, (Stephen Toope), 29 October 2001 (William Schabas), and 5 November 2001 (Errol Mendes).

experts, as well as representatives from relevant federal, provincial, or territorial government departments.

B. Issue for Further Study: Parliament and the Treaty-Making Process

From the early days of Canada's independence on the world stage in the 1920s until approximately the late 1950s, debate and approval by Parliament of international treaties prior to Canada's ratification was the norm. However, since that time, Parliament's role in the treaty-making process has declined substantially. Not only has it been decades since a treaty was submitted to Parliament for pre-ratification approval, but even the simple practice of tabling treaties in Parliament after ratification has been discontinued in recent years.²⁶ As Dean Peter Leuprecht observed to this Committee, it is striking that "there is a growing body of international law, but a diminishing involvement of Parliament in treaty-making."²⁷

Moreover, in most other western democracies, national parliaments play a much more significant role in the approval or scrutiny of international agreements. The recent example of Australia's Joint Committee on Treaties, established in 1996, was pointed to repeatedly in testimony to the Committee as a model worthy of study. Under that system, while Parliament does not have to approve treaties, they do have to be submitted to a standing joint committee of the Australian Parliament for scrutiny prior to binding action being taken by the executive government. The executive must also prepare and table a "National Interest Analysis" which sets out the various implications for the country of assuming the obligations in the treaty, including the need for legislative action.

Many of the expert witnesses who came before us urged a greater role for Parliament in the scrutiny of Canada's treaty commitments.²⁸

²⁶ Standing Senate Committee on Foreign Affairs, Seventh Report, *The New NATO and the Evolution of Peacekeeping: Implications for Canada*, April 2000, pp. 73-74.

²⁷ Committee Evidence, 1 October 2001.

²⁸ Committee Evidence, 4 June 2001 (Anne Bayefsky), 11 June 2001 (Ken Norman), 24 September 2001 (Stephen Toope), 1 October 2001 (Peter Leuprecht), and 26 November 2001 (Charles Ferris).

Such an enhanced role for Parliament in the treaty-making process would not be designed to take anything away from the power and prerogative of the executive with regard to signing and ratifying treaties. Rather, it would be to ensure that there is a way for parliamentarians to input in a timely way their opinions about the substance of the treaty. It would also be a way for parliamentarians to question, prior to ratification, the adequacy of the government's plans with respect to legislative implementation.

Such a process could be particularly useful in the case of international human rights instruments. It could provide an opportunity and a forum for assessing the adequacy of the government's plans for domestic legal implementation of such a treaty prior to Canadian ratification.

Furthermore, the apparent movement on the part of the judiciary toward greater use of unimplemented treaties in the interpretation of legislation – exemplified in the Supreme Court's recent decision in the *Baker* case – makes the argument for a resurgence of Parliament's involvement with treaties all the more compelling.

C. Issue for Further Study: Legislative Implementation of International Human Rights Instruments

A number of witnesses told us frankly that the Government of Canada must do a better job of translating its international human rights commitments into domestic law. The government has frequently not been sufficiently rigorous in ensuring that this sort of translation has occurred. As a result, gaps have emerged, either in terms of the scope or substance of the protected rights, or in the remedies that are made available. Canadians are thus being denied certain of their rights in some cases and Canada's international human rights reputation risks being needlessly jeopardized.

It may well be, as some have cautioned, that a policy of wholesale legislative incorporation of international human rights instruments would be problematic –

contradictory international norms in some areas being one difficulty.²⁹ Another impediment would be provincial jurisdiction. Nonetheless, it seems clear that there is room to do more than we have been doing. As one witness put it, Canada needs to find a better framework to bring its international obligations into its domestic law.³⁰

Even if greater use is made of the technique of legislative incorporation of human rights treaties, careful review of existing and subsequent legislation for compliance with treaty obligations would remain a critical task, and one in which Parliament can and should be involved.

D. Issue for Further Study: Reviewing Proposed Legislation for Consistency with Human Rights

When Canada proposes to ratify a treaty, be it one dealing with human rights or otherwise, a review of existing legislation is conducted to determine whether there are any inconsistencies between current Canadian law and the obligations under the treaty. If inconsistencies are found, then the government must decide, if it still wishes to proceed with ratification, whether the inconsistent legislative provision should be amended, or whether a reservation or statement of understanding should be attached to Canada's ratification. After ratification, however, there is no ongoing review of new legislation for consistency with treaty commitments in Canada.

While there are some reviews of proposed legislation in Canada to ensure consistency with human rights, the process is neither comprehensive nor systematic. First of all, these reviews do not normally consider Canada's international human rights obligations.³¹ In addition, aside from the review of regulations by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations and the vetting of House of Commons Private Members' Bills by its Committee on Procedure and House Affairs, there is no explicit involvement of Parliament in the review process.

²⁹ Committee Evidence, 11 June 2001 (Irit Weiser).

³⁰ Committee Evidence, 26 November 2001 (Harinder Mahil).

³¹ Committee Evidence, 11 June 2001 (Irit Weiser and John Holmes).

The Canadian Human Rights Commission does review certain proposed legislation as part of its statutory mandate. Moreover, in these legislative reviews, we have been told that the Commission has recently begun incorporating international human rights law into its analyses.³² However, due to the priority that the Commission must give to handling complaints, the Commission must necessarily be somewhat selective in its interventions in this area. In addition, the procedure currently followed is for the Commission to address any human rights concerns regarding legislation to the Minister of Justice. If it is not satisfied with the Minister's response, and if it feels strongly enough about the matter, the Commission will request to appear before the parliamentary committees studying the proposed legislation. The Commission will also sometimes publicize its concerns through press releases and on its web-site.

It may be that the Department of Justice, perhaps with the help of the Department of Foreign Affairs and International Trade, should extend its certification of the compliance of bills and proposed regulations with the Canadian Charter and the Bill of Rights to cover at least the major international human rights instruments that Canada has ratified.

Parliament, possibly through this committee, should also be involved more formally in the systematic review of proposed legislation for consistency with domestic and international human rights instruments. Other parliamentary democracies, such as Australia and the United Kingdom, have established specific parliamentary committees for this purpose. A number of the witnesses who appeared before the Committee endorsed the idea of such a process for Canada.³³

In taking on this role, Parliament should establish a strong liaison with the Canadian Human Rights Commission, which, if given proper resources specifically for this aspect of its mandate, could be Parliament's most valuable resource in reviewing legislation

³² Committee Evidence, 26 November 2001 (Michelle Falardeau-Ramsay).

³³ Committee Evidence, 24 September 2001 (Stephen Toope), 1 October 2001 (Peter Leuprecht), and 5 November 2001 (Errol Mendes).

from the perspective of human rights. This Committee should play a leading role in establishing and co-ordinating this relationship with the Commission.

E. Issue for Further Study: International Human Rights and Canadian Federalism

While Canada, through the federal government, speaks with one voice internationally, under our Constitution it is exclusively for the provinces to implement any international treaty obligations that relate to their areas of jurisdiction. Therefore, problems arise for the federal government when provincial laws or policies threaten to place Canada in a position of non-compliance with its treaty commitments. Internationally, such internal jurisdictional divisions do not excuse a country from fulfilling its legal obligations.

The recent decision of the United Nations Human Rights Committee on the *Waldman* complaint illustrates the problem. Provincial laws and policies in Ontario that provide for the public funding of Roman Catholic schools, but not those of any other religious denomination, were successfully challenged under the *International Covenant on Civil and Political Rights*. Canada, as the responsible State Party, was held by the treaty body to be in breach of the Covenant. All the federal government could apparently do was urge provincial compliance. Ontario has refused. As was indicated to us, this type of situation is unacceptable and harmful to Canada's international reputation on human rights.³⁴ As Professor Bayefsky observed: "[i]f the provinces are able to say that they have no obligation to adhere to those international obligations, and the federal government is able to say that it has no obligation to do more than encourage them, what does our ratification mean?"³⁵

There should be a way for constitutional impediments to the implementation of Canada's international human rights obligations to be addressed in a transparent way.

³⁴ Committee Evidence, 4 June 2001 (Anne Bayefsky) and 11 June 2001 (Ken Norman).

³⁵ Committee Evidence, 4 June 2001.

Noting the Senate's special mandate to represent regional perspectives and interests, it was indicated to us that a Senate committee, such as this one, could be well-placed to make a valuable contribution in this area by providing a forum for discussing regional concerns arising out of Canada's human rights commitments.³⁶ This Committee should study the extent to which our particular form of federalism is a support or impediment to furthering international human rights treaty obligations. Through this study, the Committee could also develop proposals and give advice on procedures to enhance compliance.

F. Issue for Further Study: Human Rights Treaties Not Yet Signed or Ratified by Canada

We have already discussed the importance of enhancing Parliament's role in considering proposed new treaty commitments by Canada, with particular emphasis on international human rights instruments. As a number of witnesses indicated to us, parliamentary committees such as this one could also quite usefully play a corollary role with respect to international human rights instruments that Canada has not yet signed and/or ratified. Professor William Schabas noted: "Parliament need not wait passively or idly for the Department of Foreign Affairs or for other ministries to take the initiative in determining whether or not to ratify a treaty. Parliament could actually help to push the agenda forward."³⁷

The Committee could analyse the status of outstanding treaties to which Canada has not yet adhered. It could encourage progress by helping to make the treaty more of a priority. The Committee could also provide an official and public forum for the airing of concerns. There needs to be a forum where the political costs and benefits of such agreements can be publicly debated.

³⁶ Committee Evidence, 4 June 2001 (Anne Bayefsky).

³⁷ Committee Evidence, 29 October 2001. See also: Committee Evidence, 26 November 2001 (Charles Ferris).

During the course of its study, the Committee received a UNESCO publication entitled *Human Rights: Major International Instruments, Status as at 31 May 2001*, which indicates those instruments that Canada has not yet signed or ratified. In addition, various witnesses brought the Committee's attention to different treaties that Canada has not yet signed.

In addition to the *American Convention on Human Rights* (discussed separately below), another international human rights instrument that Canada has not signed is the *Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*. Canada is a party to the main Convention, but has not yet signed the Optional Protocol, which would enable the treaty body monitoring the Convention to receive and decide upon complaints against Canada. The Committee was urged to help make signature and ratification of the Optional Protocol more of a priority.³⁸

It was also pointed out to the Committee that Canada has not subscribed to another international human rights complaints mechanism, this one concerning the *Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, which Canada ratified in 1970.³⁹

G. Issue for Further Study: Canadian Accession to the *American Convention on Human Rights*

The *American Convention on Human Rights* provides an important illustration of an international human rights instrument that is unsigned by Canada and where the Committee could play a useful role in facilitating an open public dialogue on the issues surrounding Canada's possible accession to that Convention.

This Convention is the Organization of American States' principal human rights instrument. Canada has now been a member of the OAS for a decade, but has not signed the Convention. Witnesses before this Committee urged that we encourage the government to move forward and ratify this important treaty. A major reason to do so, it

³⁸ Committee Evidence, 4 June 2001 (Alex Neve) and 1 October 2001 (Marilou McPhedran).

³⁹ Committee Evidence, 4 June 2001 (Alex Neve).

was argued, is not that it provides unique human rights guarantees, but that ratification would allow Canada to participate more fully in the OAS human rights system.⁴⁰

However, concerns have been expressed in Canada about Article 4 of that Convention. It has been suggested that a very simple and carefully tailored reservation or statement of understanding would meet the relevant objections.⁴¹ However, there is apparent reluctance on the part of some to be seen to contribute to the proliferation of reservations to human rights treaties. In any event, the matter has not moved forward and official concerns and deliberations are not being publicly aired or discussed, nor has there been any responsible inquiry or oversight by parliamentarians.

These and other issues need to be explored publicly in order to engage the public, to hear the views of relevant groups, and to facilitate decisions at the political level.

H. Issue for Further Study: The Right of Privacy

One area of human rights that has been under growing pressure in recent years with the ever-increasing reliance on information technology has been the right to privacy. Now, with the new global emphasis on security and counter-terrorism, the right of privacy will be under almost unprecedented challenge.

This is all the more a concern here in Canada, where, in the opinion of some, the right of privacy is already somewhat under-protected in our domestic human rights laws. The right of privacy as such is not enshrined in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and, as we heard from various witnesses, privacy does not generally fall under the jurisdiction of our human rights commissions.⁴² While there are statutory regimes dealing with the protection of privacy, they are usually limited to the protection of personal information supplied to governments. As Professor Schabas noted, the right to

⁴⁰ Committee Evidence, 4 June 2001 (Alex Neve), 24 September (Warren Allmand), and 29 October 2001 (William Schabas).

⁴¹ Committee Evidence, 29 October 2001 (William Schabas).

⁴² Committee Evidence, 26 November 2001 (Harinder Mahil and Charles Ferris).

privacy is an area where Canada's domestic human rights protections fall short of international standards.⁴³

Article 17 of the *International Covenant on Civil and Political Rights* provides that "[n]o one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation." No similar explicit protection for privacy as such is contained in Canada's human rights laws.

The values underlying the human right of privacy are broader than issues of safeguarding personal information in the hands of government or compliance with established procedures in the gathering of evidence for criminal investigations or security intelligence, as important as these are. How Canadian law and policy can be reformed to enhance the status and protection of individual privacy as a human right will be an important, challenging, and timely area for further study by the Committee.

⁴³

Committee Evidence, 29 October 2001.

IV) IMMEDIATE RECOMMENDATIONS

A. Canada's Representation at the United Nations Human Rights Commission

The United Nations Human Rights Commission in Geneva is the foremost body on human rights in the United Nations system. As Philippe LeBlanc observed to the Committee, "the UN Commission on Human Rights [is] the highest forum internationally for dealing with human rights violations by states."⁴⁴

The Commission is comprised of 53 member states, which are elected on a regional basis. For the purposes of representation on the Commission, Canada is in the "Western Europe and Others" group, or WEOG. This regional group is comprised of Western Europe, Canada, the United States, Japan, Australia, and New Zealand. WEOG has historically been the group to initiate and promote human rights actions at the Commission.

This year, for the first time since the Commission's creation, the United States was not elected to membership on the Commission. In the upcoming 2002 session of the Commission, Canada will be the only non-European member on the Commission from the WEOG group. It seems likely, therefore, that Canada will play a pivotal role on the Commission in the coming year. With the events of September 11 and following, Canada's role at the Commission becomes even more crucial, given the absence of the United States, and given that the Commission will likely take up the issue of human rights in the context of national and international measures against terrorism.⁴⁵

In recent years, though Canada's official representative has been the Minister of Foreign Affairs, the working heads of our delegations to the Commission have been officials who have not been of ambassadorial rank. As Philippe LeBlanc strongly urged us,⁴⁶ it will be particularly important, in light of the foregoing factors, for Canada's delegation to the

⁴⁴ Committee Evidence, 5 November 2001.

⁴⁵ Committee Evidence, 5 November 2001 (Philippe LeBlanc).

⁴⁶ Committee Evidence, 5 November 2001.

upcoming session of the Commission to be headed by a representative at the ambassadorial level.

Recommendation

The Committee recommends that, given the particular significance of Canada's role at the upcoming 2002 session of the United Nations Human Rights Commission, the Government of Canada should:

- 1. appoint someone of ambassadorial ranking as its representative at the Commission; and**
- 2. ensure that the Canadian delegation includes active and informed parliamentarians of all parties (including independents), and from both Houses, who have experience and interest in the human rights field.**

B. Canada's Outstanding International Human Rights Reports

As the relevant government officials acknowledged in their evidence to us, Canada has fallen behind in meeting its deadlines for submission of periodic reports to various international human rights treaty bodies.⁴⁷ The reason given for this is the necessarily cumbersome process of co-ordinating the preparation of reports by the various federal, provincial, and territorial governments. We were told that it is the intention of the various governments, through their representatives on the Continuing Committee of Officials on Human Rights, that all Canada's outstanding reports to the human rights treaty bodies be submitted by the end of the current fiscal year. We would like to support and underscore the importance of achieving this goal in order to ensure that Canada is brought up to date in its reporting obligations with all due speed.

Recommendation

The Committee recommends that, within the existing reporting processes as presently structured, the Government of Canada, in co-operation with the provincial governments and the territories, take the necessary steps to ensure that

⁴⁷ Committee Evidence, 11 June 2001 (Norman Moyer and Adele Dion).

all Canada's outstanding reports to the various international human rights treaty bodies are submitted by 31 March 2002.

C. Balancing Human Rights and Security

In the aftermath of September 11th, increased resources, both financial and legal, are being committed to the global fight against terrorism. It is precisely at times such as these that those committed to human rights need to be most vigilant. But who is assessing the overall and cumulative impact of these new security and anti-terrorism measures on human rights? In this era of increasing investment in security, there needs to be a corresponding commitment to safeguarding human rights. Yet it is not a matter of choosing between security and human rights, but rather one of achieving an appropriate balance between them. The expertise and independence of the Canadian Human Rights Commission make it a well suited body, if given appropriate resources, to undertake a serious study of whether proportionality is being achieved between national security and anti-terrorism measures and human rights. Canada has an opportunity to provide international leadership by conducting such an analysis.

Recommendation

The Committee recommends that the Government of Canada assign to the Canadian Human Rights Commission, along with sufficient resources, the task of conducting a human rights impact analysis of the new security and counter-terrorism measures to verify whether proportionality is being achieved between national security and anti-terrorism measures and human rights.

D. Discrimination on the Basis of Social Condition

In his appearance before us, Harinder Mahil, the Acting Chief Commission of the British Columbia Human Rights Commission, reiterated the recommendation of his Commission and of the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies (CASHRA) that Canada's federal, provincial and territorial human rights codes be amended to include

“social condition” as a prohibited ground of discrimination.⁴⁸ Such a change has also been recommended by the Canadian Human Rights Act Review Panel in its June 2000 report as well as the Economic, Social, and Cultural Committee in its December 1998 concluding observations on Canada’s Third Report under the *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*. Poverty has long been recognized as a contributing factor in the discrimination suffered by various disadvantaged social groups.⁴⁹

Canada could be a leader in better understanding poverty as a human rights issue. During the previous Parliament, the Senate of Canada had the foresight to adopt a Private Senator’s Public Bill, Bill S-11, which would have amended the *Canadian Human Rights Act* to prohibit discrimination based on social condition. Regrettably, this bill was defeated in the House of Commons. We think that the government should revisit this important issue and bring this matter before the present Parliament for legislative action.

Recommendation

The Committee recommends that the Government of Canada draft and table in Parliament amendments to the *Canadian Human Rights Act* that would add “social condition” as a prohibited ground of discrimination.

E. Canada’s Human Rights Commissions

The Committee heard from the top officials of the Canadian and various provincial human rights commissions.⁵⁰ From their evidence, we have derived a number of ideas for improvements to Canada’s human rights laws. We have already addressed the issue of discrimination on the basis of social condition.

⁴⁸ Committee Evidence, 26 November 2001.

⁴⁹ Committee Evidence, 26 November 2001 (Harinder Mahil).

⁵⁰ Committee Evidence, 29 October 2001, 26 November 2001, and 10 December 2001.

Other issues that arose from the evidence include:

- *Making specific references to key international human rights instruments in the Canadian Human Rights Act as well as in provincial and territorial human rights codes.* The status and relevance of international law for our domestic commissions, tribunals, and courts involved in the application of human rights law must be made clear. The historical connection is clear and the law should reflect this reality. Moreover, such legislative references to international human rights law would help to ensure that our human rights commissions can live up to the minimum international standards for such bodies set out in the 1991 United Nations Paris Principles. Among other roles, the Paris Principles mandate that domestic human rights commissions “promote and ensure the harmonization of national [read: domestic – i.e., federal, provincial and territorial] legislation ... and practices with the international human rights instruments to which the State is a party...”
- *Ensuring that the educational and promotional mandates of human rights commissions in Canada receives adequate emphasis and resources.* The promotion and education roles of human rights commissions do not receive the financial resources that they should. Promotion and educational activities can play an important role in preventing future discrimination and human rights violations. Yet the commissions are obligated to give priority to handling specific complaints, which takes up most of their resources.
- *Ensuring adequate resources for human rights commissions’ role in reviewing proposed legislation and policies.* Human rights commissions in Canada have the mandate to conduct such reviews. When they are able to conduct these analyses and publicize their findings, this aspect of human rights commissions’ work can be invaluable for parliamentarians. But, again, because of the emphasis on their complaint redress function, commissions must, in the absence of a reference from the government, be selective in their interventions on proposed laws or policies.

- *Making human rights commissions more directly answerable to Parliament or the legislature, rather than through a government minister.* This is currently the process which is followed for the federal Auditor General and Chief Electoral Officer. Similar processes for human rights commissions would help to emphasize their independence from the executive government.
- Promoting greater uniformity in the human rights legislation across federal, provincial and territorial jurisdictions.

Since some of these issues were also raised in the 2000 Report of the *Canadian Human Rights Act* Review Panel, the Government could address them in the context of its response to that Report.

Recommendation

The Committee recommends that the Government of Canada respond to the *Canadian Human Rights Act* Review Panel's 2000 Report during the current Session of Parliament. In the context of this response, the Government should address the following issues:

1. Adding express references to key international human rights instruments to the *Canadian Human Rights Act*.
2. The need to ensure a greater dedication of resources to the Canadian Human Rights Commission's mandates with respect to human rights promotion and education as well as legislation and policy review.

The Committee further recommends that the Government of Canada, possibly through the Law Commission of Canada working in consultation with CASHRA, take steps to develop a model human rights code for consideration by all Canadian jurisdictions.

F. International Human Rights Web-Site

Professor Anne Bayefsky observed to the Committee that the whole process of Canada's periodic reporting to the international human rights treaty bodies suffers from a lack of consistent and significant media attention. The Department of Canadian Heritage, which is instrumental in putting together Canada's periodic reports, does make Canada's reports, and the treaty bodies' observations, available on its web-site. However, apart from this and some other selective initiatives, public outreach and education on international human rights obligations and enforcement mechanisms is generally quite limited. As a result, Canadians who have these rights, including the right to bring complaints to certain of the treaty bodies, may have no idea how to access them. As Canada is bound by these legal instruments, through which rights of the people of Canada have been recognized, these instruments should be publicized and easily accessible like other laws.

Recommendation

The Committee recommends that the Government of Canada ensure that the international human rights instruments to which Canada is a party, as well as information on any complaint mechanisms, be consolidated and made easily accessible to Canadians via the Internet, and that Canadians be made aware of how to access this information.

G. Supporting the Work of the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies

The Committee heard from Keith Norton, the Chief Commissioner of the Ontario Human Rights Commission.⁵¹ Among other matters, Mr. Norton shed some light on the important work done by CASHRA. This Association provides a valuable interface among the federal, provincial, and territorial human rights commissions. CASHRA helps

⁵¹ Committee Evidence, 29 October 2001.

to facilitate the co-ordination and development of policies among the human rights bodies and regularly brings forward its collective wisdom on human rights matters in the form of policy resolutions, which its members take back to their respective governments. From time to time, CASHRA also seeks to intervene in important court cases involving human rights.

CASHRA's activities are funded by fees levied on each of the participating commissions, roughly according to the population that each serves and represents. However, this funding arrangement appears to be inadequate. Mr. Norton indicated that CASHRA's financial resources are very limited – to the point where, in its interventions in key human rights litigation, it is relying on legal counsel working on a *pro bono* basis.⁵² The current President of CASHRA, Harinder Mahil of the B.C. Human Rights Commission, also strongly urged that the organization be given specific roles and resources by the various governments.⁵³ It should be noted that, at least with respect to the Canadian Human Rights Commission, there is a statutory obligation for the Commission “to maintain close liaison with similar bodies or authorities in the provinces in order to foster common policies and practices.”⁵⁴

Recommendation

The Committee recommends that the Government of Canada initiate consultations with appropriate representatives of the provincial and territorial governments with a view to better utilizing and supporting the work of CASHRA.

H. Conference of Federal, Provincial, and Territorial Ministers Responsible for Human Rights

While the Continuing Committee of Officials on Human Rights meets semi-annually to exchange information relating to Canada's international human rights obligations, it is comprised of civil servants and has no decision-making or policy-making role.

⁵² Committee Evidence, 29 October 2001.

⁵³ Committee Evidence, 26 November 2001.

⁵⁴ *Canadian Human Rights Act*, section 27(1)(c).

Moreover, the Continuing Committee meets behind closed doors and its members and activities are not accessible or directly accountable to the Canadian public.

We were informed that there has not been an intergovernmental meeting on human rights at the ministerial level in some thirteen years.⁵⁵ This is clearly far too long a hiatus. As this Report and our study have shown, there is no shortage of important questions facing Canada in the area of human rights implementation, and existing processes are in need of reassessment and reform. Without face-to-face ministerial involvement, human rights challenges facing Canada will be diminished or ignored.

Recommendation

The Committee recommends that the Government of Canada take the necessary steps to reinstate the practice of regular federal, provincial, and territorial meetings on human rights at the ministerial level. These meetings should be held on at least a triennial basis.

⁵⁵ Committee Evidence, 11 June 2001 (Norman Moyer).

V) CONCLUSION

Earlier in this Report we outlined the three phases in the development of human rights. We are currently in the third phase, which requires that we actually live up to our human rights obligations. During this third phase, Canada is uniquely placed to be at the forefront of the necessary maturation of the machinery of government dealing with human rights. The Committee therefore feels that it is both timely and essential that Parliament's role in dealing with human rights-related issues expand. Parliament and parliamentarians must become more active in dealing with human rights, and in developing the machinery of government so that it is equipped to deal with these issues in an appropriate manner. We must, in effect, assert and expand upon Parliament's rightful role in dealing with human rights issues.

This need for increased parliamentary involvement in the human rights field, especially in ensuring respect for internationally derived rights, is particularly important in an emerging international environment in which new global security issues are, understandably, attracting growing attention. In such circumstances, Parliament must be involved in arriving at an appropriate balance between human rights and security concerns.

Human rights can only flourish in an environment of good governance that is respectful of the rule of law. But even these attributes are not, in themselves, sufficient conditions. As this Report identifies, Canada, despite its generally positive record, cannot be complacent when it comes to dealing with human rights issues. This Committee can be instrumental in meeting the challenges that we face in this respect. We can help translate support for human rights into concrete measures and actions. We are ready and willing, indeed eager, to begin addressing the issues enumerated within this Report.

APPENDIX A: WITNESSES

Issue	Date	Witnesses
2	Monday, 4 June 2001	<p><i>As an Individual:</i> Professor Anne F. Bayefsky, Department of Political Science, York University.</p> <p><i>From Amnesty International Canada:</i> Alex Neve, Secretary-General.</p>
	Monday, 11 June 2001	<p><i>From the Department of Canadian Heritage:</i> Norman Moyer, Assistant Deputy Minister, Canadian Identity, and Chair of the Continuing Committee of Officials on Human Rights.</p> <p><i>From the Department of Foreign Affairs and International Trade:</i> Adèle Dion, Director, Human Rights, Humanitarian Affairs, and International Women's Equality Division; John T. Holmes, Director, United Nations, Criminal, and Treaty Law Division.</p> <p><i>From the Department of Justice:</i> Irit Weiser, Director, Human Rights Section; Paul Rishworth, University of Auckland.</p> <p><i>As an Individual:</i> Professor Ken Norman, University of Saskatchewan.</p>
3	Monday, 24 September 2001	<p><i>From Rights and Democracy:</i> The Honourable Warren Allmand, P.C., President.</p> <p><i>As an Individual:</i> Professor Stephen J. Toope, Faculty of Law, McGill University.</p>

- Monday, 1 October 2001 *As Individuals:*
 Marilou McPhedran, Program Director,
 International Women's Rights Project,
 York University;
 Dean Peter Leuprecht, Faculty of Law,
 McGill University.
- 4 Monday, 29 October 2001 *As an Individual:*
 William Schabas, Director, Irish Centre
 for Human Rights, National University of
 Ireland, Galway.
- From the Canadian Human Rights Foundation:*
 Ruth Selwyn, Executive Director;
 François Crépeau, Faculty of Law,
 University of Montreal;
 El Obaid Ahmed El Obaid, Faculty of
 Law, McGill University.
- From the Ontario Human Rights Commission:*
 Keith Norton, Chief Commissioner.
- Monday, 5 November 2001 *As Individuals:*
 Professor Errol P. Mendes, Faculty of
 Law, University of Ottawa;
 Philippe LeBlanc, Permanent Delegate of
 the Dominican Order at the United
 Nations Commission on Human Rights in
 Geneva.
- 5 Monday, 26 November 2001 *From the British Columbia Human Rights
 Commission:*
 Harinder Mahil, Acting Chief
 Commissioner.
- From the New Brunswick Human Rights
 Commission:*
 Charles Ferris, Legal Counsel.
- From the Nova Scotia Human Rights
 Commission:*
 James E. Dewar, Q.C., Chair;
 Mayann E. Francis, Executive Director.

From the Canadian Human Rights Commission:
Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C., Chief
Commissioner;
John Hucker, Secretary General;
Richard Tardif, General Counsel.

Monday, 10 December 2001 *From the Manitoba Human Rights Commission:*
Janet Baldwin, Chairperson.

*From the Saskatchewan Human Rights
Commission:*
Donna Scott, Director.

APPENDIX B: SELECTED DOCUMENTS PREPARED FOR OR RECEIVED BY THE COMMITTEE DURING THIS STUDY

Documents Prepared by the Committee's Research Staff

1. Briefing Notes on Human Rights Obligations and the Machinery of Government in Canada, 18 September 2001.
2. *Canadian Domestic Human Rights – Selected Documents*, 12 June 2001.
3. *Canada's International Human Rights Obligations – Selected Documents*, 12 June 2001.
4. *Human Rights and the Legislative and Treaty-Making Processes: Comparative Material on the Role of Parliament and Parliamentarians*, 17 August 2001.
5. *International and National Human Rights Law Systems: Selected Writings*, 18 August 2001.
6. *Regional International Human Rights – Selected Documents: The Council of Europe and the Organization of American States*, 12 June 2001.

Exhibits

1. Amnesty International Canada, *Amnesty Report 2001*.
2. Robert Howse and Makau Mutua, *Protecting Human Rights in a Global Economy: Challenges for the World Trade Organization*, Montreal: Rights and Democracy, 2000.
3. The Honourable Noël Kinsella, *Some Historical Notes on the Establishment of the Continuing Federal-Provincial Committee of Officials Responsible for Human Rights*, n.d.
4. Adeena Niazi and others, letter dated 25 September 2001.
5. Rights and Democracy, *Annual Report, 1999-2000*, Montreal.
6. Rights and Democracy, "Appeal to Governments," 2001.
7. Rights and Democracy, "Board of Directors – 10 June 2001: The Centre's Involvement in Canadian Human Rights Issues."
8. Rights and Democracy, *Is Free Trade a Fair Game? Stand Up for Human Rights*, 2001.
9. Rights and Democracy, Letter to the Right Honourable Jean Chrétien, P.C., M.P. dated 20 September 2001.

Briefs and Other Documents Received from Witnesses and Other Individuals

1. Anne Bayefsky, *Report –The UN Human Rights Treaty System: Universality at the Crossroads*, April 2001.
2. British Columbia Human Rights Commission, Submission to the Committee with Annexes, 8 November 2001.
3. Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies, Memorandum dealing with proposed draft resolutions dated 27 March 2001.

4. Canadian Heritage, *Background Document on the Origins and History of the Continuing Committee of Officials on Human Rights*, 1 October 1999.
5. Canadian Heritage, Presentation on human rights programs, June 2001.
6. Canadian Human Rights Foundation, presentation to the Committee, 29 October 2001.
7. Court Challenges Program of Canada, Brief, November 2001.
8. James E. Dewar and Mayann Francis, Presentation of the Nova Scotia Human Rights Commission, 26 November 2001.
9. Charles Ferris, Submission of the New Brunswick Human Rights Commission, 26 November 2001.
10. International Women's Rights Project, Centre for Feminist Research, York University, Poster Entitled "The First CEDAW Impact Study Overview," June 2000.
11. Manitoba Human Rights Commission, Submission to the Committee with accompanying documents, 10 December 2001.
12. Marilou McPhedran, Susan Bazili, Moana Erickson, and Andrew Byrnes, *The First CEDAW Impact Study: Final Report*, Toronto, 2000.
13. Errol Mendes, "The Role of Parliament in Assessing Canada's Implementation of Its Domestic and International Human Rights Obligations: The Need for a New Approach After September 11, 2001," 5 November 2001.
14. Joan Myles, Letter to the Honourable Raynell Andreychuk dealing with the Newfoundland and Labrador Human Rights Commission dated 5 October 2001.
15. Ken Norman, "Taking Human Rights Lightly: The Canadian Approach," (February 2001), 12 *National Journal of Constitutional Law*, pp. 291-308.
16. Paul Okalik, Premier of Nunavut, Letter to the Honourable Raynell Andreychuk dated 18 October 2001.
17. Ontario Human Rights Commission, *Human Rights Commissions and Economic and Social Rights*, n.d.
18. Tina Piper and Wayne MacKay, "The Domestic Implementation of International Law: A Canadian Case-Study," Text of a speech given at Beijing on behalf of Professor MacKay.
19. Prince Edward Island Human Rights Commission, Submission to the Committee, October 2001.
20. Rights and Democracy, *Report of the Think Tank on "Strengthening the United Nations Mechanisms for the Protection and Promotion of Human Rights"*, 2 August 2001.
21. Saskatchewan Human Rights Commission, Submission to the Committee with accompanying documents, 10 December 2001.
22. William A. Schabas, "Twenty-Five Years of Public International Law at the Supreme Court of Canada," (July 2001), 79 *Canadian Bar Review*, pp. 174-195.
23. David Schneiderman, "Implementing International Human Rights Commitments: The Difficulties of Divided Jurisdiction," n.d.
24. Stephen J. Toope, "Inside and Out: The Stories of International Law and Domestic Law," (2001), 50 *UNB Law Journal*, pp. 11-24.
25. Stephen J. Toope, "The Uses of Metaphor: International Law and the Supreme Court of Canada," (March/June 2001), 12 *Canadian Bar Review*, pp. 534-541.

Other Documents

1. Australia, Senate Legal and Constitutional References Committee, *Trick or Treaty: Commonwealth Power to Make and Implement Treaties*, November 1995.
2. Organization of American States, *Lima Declaration: Inter-American Democratic Charter*, 11 September 2001.
3. Vladimir Volodin, *Human Rights: Major International Instruments, Status as at 31 May 2001*, UNESCO.
4. The Honourable the Very Reverend Lois Wilson, *Human Rights Linkages Initiative: Fall 1999, National Consultations, November 26-27, 1999, Ottawa, Canada*.

LE SÉNAT

THE SENATE

DES PROMESSES À TENIR :

**LE RESPECT DES OBLIGATIONS DU CANADA EN
MATIÈRE DE DROITS DE LA PERSONNE**

Rapport du Comité sénatorial permanent
des
droits de la personne

Présidente

L'honorable Raynell Andreychuk

Vice-présidente

L'honorable Sheila Finestone, C.P.

Décembre 2001

MEMBRES

L'honorable Raynell Andreychuk, *Présidente*

L'honorable Sheila Finestone, C.P., *Vice-présidente*

et

Les honorable sénateurs :

Gérald-A. Beaudoin

* Sharon Carstairs, C.P. (ou Fernand Robichaud, C.P.)

Ethel Cochrane

Marisa Ferretti Barth

Noël Kinsella

* John Lynch-Staunton (ou Noël Kinsella)

Vivienne Poy

Nicholas Taylor

La très révérende Lois Wilson

* Membres d'office

En plus des sénateurs indiqués ci-dessus, les honorables sénateurs Isobel Finnerty, Mobina Jaffer, Serge Joyal, C.P., Colin Kenny, Jean Lapointe, Rose-Marie Losier-Cool, Lorna Milne, Donald Oliver, Gerard Phalen, Marcel Prud'homme, C.P., James Tunney et Charlie Watt étaient membres du Comité à différents moments au cours de cette étude ou ont participé à ses travaux.

*Personnel de la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du
Parlement :*

David Goetz, attaché de recherche

Till Heyde
Le greffier du Comité

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 10 mai 2001 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Bolduc,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne; et

Que le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le mercredi 31 octobre 2001.

La motion mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 18 octobre, 2001 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Stratton,

Que la date de présentation du rapport final du Comité sénatorial permanent des droits de la personne au sujet de son étude de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne, autorisée par le Sénat le 10 mai 2001, soit rapportée au vendredi 21 décembre 2001; et

Que le Comité soit autorisé, par dérogation aux règles usuelles, à déposer son rapport auprès du greffier du Sénat, si le Sénat ne siège pas à ce moment-là, et que le rapport soit réputé avoir été déposé à la chambre du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Paul C. Bélisle
Le greffier du Sénat

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos de la présidente.....	1
Sommaire des recommandations.....	3
I) Les rouages du gouvernement et les droits de la personne au Canada.....	5
A. Introduction : Les droits de la personne au Canada et au-delà.....	5
B. Les mécanismes touchant les droits de la personne à l'échelle nationale au Canada.....	10
C. Les droits internationaux de la personne au Canada.....	15
1. Acceptation par le Canada des obligations en matière de droits internationaux de la personne.....	15
2. Respect par le Canada des obligations relatives aux droits internationaux de la personne.....	17
a. Mécanismes internationaux pour le respect par les États.....	17
b. Respect par le Canada, sur son territoire, de ses obligations en matière de droits internationaux de la personne.....	18
i) Incidence des lois sur les droits internationaux de la personne sur les lois canadiennes.....	18
ii) Mise en œuvre par le Canada des mesures législatives.....	19
iii) Application des droits internationaux de la personne et fédéralisme canadien.....	23
II) Nécessité d'un comité parlementaire des droits de la personne.....	27
III) Questions à examiner plus à fond.....	33
A. Le Canada et les organismes chargés de traités sur les droits de la personne.....	33
B. Le Parlement et le processus de conclusion de traités.....	34
C. Mise en œuvre législative des instruments internationaux en matière de droits de la personne.....	35
D. Vérifier la conformité des lois proposées aux principes des droits de la personne	36
E. Les droits internationaux de la personne et le fédéralisme canadien.....	38

F. Traités sur les droits de la personne qui n'ont pas encore été signés ou ratifiés par le Canada.....	40
G. Participation du Canada à la <i>Convention américaine relative aux droits de l'homme</i>	41
H. Le droit à la vie privée.....	42
IV) Recommandations immédiates.....	45
A. Représentation du Canada à la Commission des droits de l'homme de l'ONU.....	45
B. Rapports sur les droits de la personne en souffrance au Canada.....	46
C. Équilibre entre droits de la personne et sécurité.....	47
D. Discrimination fondée sur la condition sociale.....	48
E. Les Commissions des droits de la personne au Canada.....	49
F. Site Web sur les droits internationaux de la personne.....	51
G. Appui au travail de l'Association canadienne des Commissions et Conseils des droits de la personne.....	52
H. Conférence des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux chargés des droits de la personne.....	53
V) Conclusion.....	55
Annexe A : Témoins.....	57
Annexe B : Sélection de documents préparés pour le Comité ou reçus au cours de cette étude.....	61

AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE

Nous, Canadiens et Canadiennes, tirons une grande fierté de l'importance que nous accordons aux droits de la personne et du rôle important que nous avons joué dans la promotion de ces droits sur la scène internationale. Issus de milieux divers et enrichis d'une multitude d'expériences, nous cherchons à bâtir une société fondée sur la tolérance, l'égalité, la dignité et le respect pour tous. Même si nous n'y parvenons pas toujours parfaitement, notre pays reste un modèle pour le reste du monde.

En créant, en mars de cette année, son premier comité permanent traitant exclusivement des droits de la personne, le Sénat donne un exemple concret de notre volonté de favoriser et de protéger les droits pour lesquels les Canadiens ont tant travaillé et auxquels nous accordons tant d'importance. L'existence du Comité témoigne de façon tangible du devoir moral et juridique ressenti profondément par tous les sénateurs – en fait par toute la population canadienne – de veiller à ce que notre pays fasse tout son possible pour protéger et encourager le respect des droits de la personne. Le Comité agira comme canal privilégié entre le gouvernement et les intervenants non gouvernementaux dans le domaine et il œuvrera pour approfondir chez les parlementaires la connaissance des questions touchant les droits de la personne. Il aidera ainsi à attirer sur ces derniers toute l'attention qu'ils méritent et à rendre tous les parlementaires plus aptes à assumer leur responsabilité de protéger et de promouvoir ces droits.

Étant donné le large éventail de questions touchant les droits de la personne, l'ordre de renvoi préliminaire du Comité autorise ce dernier à entamer une première étude intensive de l'ensemble des questions, y compris les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales dans le domaine. Notre objectif, à cette étape préliminaire, était de cerner les points à étudier plus tard et, si possible, de formuler des recommandations immédiates. Or, nous nous sommes vite aperçus qu'une des principales questions à aborder concerne l'écart qui s'est creusé entre notre volonté de participer aux instruments internationaux touchant les droits de la personne et notre engagement à bien faire respecter au Canada les obligations contenues dans ces instruments. Comme l'indique le présent rapport, la divergence croissante entre les obligations du Canada à l'échelle internationale et les mesures réellement prises pour les observer risque de nuire à notre réputation et de nier aux Canadiens des droits qui leur reviennent.

Le Comité a recueilli les avis d'un éventail d'éminents spécialistes qui ont consacré beaucoup de temps à ces questions. Le présent rapport formule donc certaines recommandations immédiates en fonction de ces avis et de nos propres réflexions et analyses. Mais un domaine aussi complexe, qui met à contribution des systèmes nationaux et internationaux ainsi que les multiples rouages d'appareils gouvernementaux, nécessite une étude plus approfondie. Nous avons donc relevé une série de questions qui devront être abordées plus tard. Nous avons l'intention de demander l'autorisation du Sénat d'examiner une partie ou la totalité de ces questions avec toute la minutie nécessaire. Il convient aussi de souligner que d'autres sujets, qui ne sont pas mentionnés

dans le présent rapport, pourraient être identifiés à l'avenir, auquel cas, le Comité demandera au Sénat l'autorisation voulue pour effectuer les études nécessaires.

Les membres du Comité et les autres sénateurs qui ont participé aux délibérations ont évidemment fait le gros du travail d'absorption et d'analyse de la gamme de questions parfois très complexes. Je tiens à leur exprimer mes plus chaleureux remerciements pour leur coopération et j'espère avoir l'occasion de travailler de nouveau avec eux.

J'aimerais remercier tout particulièrement le sénateur Sheila Finestone, vice-présidente du Comité. Tout au long de sa carrière parlementaire, le sénateur Finestone a manifesté un vif intérêt et un profond dévouement pour la cause des droits de la personne. Son départ imminent du Sénat nous laissera tous, tant au Sénat que dans le reste du pays, appauvris. Nous ne pouvons qu'espérer qu'elle continuera de consacrer son énergie débordante aux droits de la personne et de suivre de près les travaux du Comité.

J'ai déjà souligné la contribution des témoins. Ils nous ont offert des analyses précieuses et nous ont permis de tirer profit des vastes travaux qu'ils ont réalisés dans le domaine des droits de la personne. Je les en remercie de tout cœur et j'espère avoir l'occasion de puiser de nouveau à la source de leurs connaissances.

En dernier lieu, j'aimerais remercier les employés du Sénat et de la Bibliothèque du Parlement qui ont participé à l'étude. Il n'est pas facile de conseiller et de soutenir un nouveau comité. À cet égard, j'aimerais souligner tout particulièrement la contribution de M. Till Heyde, greffier du Comité, et de M. David Goetz, attaché de recherche, qui ont su guider le Comité de façon si professionnelle dans la planification de son travail et dans la réalisation de ce rapport exhaustif dans les délais prévus.

Le rapport est dédié aux défenseurs des droits de la personne où qu'ils soient dans ce monde fragile.

Raynell Andreychuk
Présidente

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

1. Le Comité recommande que, compte tenu de l'importance particulière du rôle du Canada à la prochaine séance de 2002 de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, le gouvernement du Canada :
 - a) nomme une personne du rang d'ambassadeur pour le représenter à la Commission; et
 - b) veille à ce que la délégation canadienne compte des parlementaires actifs et informés de tous les partis (y compris les indépendants) et des deux Chambres, ayant une expérience et des connaissances du domaine des droits de la personne.
2. Le Comité recommande que, dans le cadre actuel des processus de rapport, le gouvernement du Canada, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et les territoires, prenne les mesures nécessaires pour remettre, d'ici le 31 mars 2002 aux divers organismes chargés des traités internationaux sur les droits de la personne, tous les rapports en souffrance du Canada.
3. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada donne à la Commission canadienne des droits de la personne, avec les ressources suffisantes, la tâche de mener une analyse de l'impact sur les droits de la personne des nouvelles mesures de sécurité et de lutte antiterroriste afin de vérifier si l'équilibre est atteint entre les mesures nationales de sécurité et de lutte antiterroriste, d'une part, et les droits de la personne, d'autre part.
4. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada rédige et dépose au Parlement des modifications à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de façon à ajouter la condition sociale comme motif de discrimination prohibé.
5. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada réponde au rapport de 2000 du Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* au

cours de la présente Session parlementaire. Dans sa réponse, le gouvernement devrait traiter de ce qui suit :

- a) L'ajout de références précises aux grands instruments internationaux sur les droits de la personne dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.
- b) La nécessité de consacrer plus de ressources aux mandats de la Commission canadienne des droits de la personne concernant la promotion et l'éducation, ainsi que l'examen des lois et des politiques proposées.

Le Comité recommande en outre que le gouvernement du Canada, peut-être par l'intermédiaire de la Commission du droit du Canada en consultation avec l'ACCCDP, prenne des mesures pour élaborer un code modèle en matière de droits de la personne à soumettre à l'étude de toutes les administrations canadiennes.

- 6. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada voie à ce que les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne auxquels le Canada est partie, ainsi que tout mécanisme de plainte, soient réunis et mis à la portée de tous les Canadiens grâce à Internet, et que des mesures soient prises pour informer les Canadiens de ces renseignements.
- 7. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada entreprenne des consultations auprès des représentants compétents des gouvernements provinciaux et territoriaux en vue de mieux utiliser et appuyer le travail de l'ACCCDP.
- 8. Le Comité recommande que le gouvernement du Canada prenne les mesures nécessaires pour rétablir la coutume de réunions régulières entre les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux chargés des droits de la personne. Ces réunions devraient avoir lieu au moins une fois tous les trois ans.

DES PROMESSES À TENIR :

LE RESPECT DES OBLIGATIONS DU CANADA EN MATIÈRE DE DROITS DE LA PERSONNE

I) LES ROUAGES DU GOUVERNEMENT ET LES DROITS DE LA PERSONNE AU CANADA

A. Introduction : Les droits de la personne au Canada et au-delà

Les personnes formant le Comité ont mis à contribution leur expérience et leur engagement à l'égard de la cause des droits de la personne afin d'« étudier diverses questions ayant trait aux droits de la personne et [d']examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne », ainsi qu'autorisé par le Sénat.¹ Il s'agit certes d'un mandat vaste et important.

Ce nouveau comité permanent consacré exclusivement aux droits de la personne constitue une première pour le Sénat. Conscients de l'importance historique de la création de cette entité et de notre domaine d'étude particulier, nous nous sommes astreints à tenir toutes les séances du Comité en public et à ne pas recourir à huis clos, même pour les réunions administratives.

La création du Comité par le Sénat du Canada à cette époque de notre histoire exprime clairement aussi toute l'importance que le Sénat accorde aux droits de la personne dans la vie politique du pays. Maintenant plus que jamais, l'engagement des nations à l'égard des droits de la personne est mis à l'épreuve, alors que les États se rapprochent, mus tant par les menaces que les ouvertures à l'échelle mondiale.

¹ Le Comité n'a pas encore eu l'occasion d'examiner la situation complexe des peuples autochtones au Canada, bien que cette question puisse être approfondie plus tard. Par conséquent, notre analyse des rouages du gouvernement du Canada en ce qui a trait aux droits de la personne ne traite pas des ententes touchant l'autonomie gouvernementale des Autochtones.

Les possibilités et les défis que présentent la mondialisation et l'intégration régionale, ainsi que les nouvelles ou éventuelles menaces découlant du terrorisme et d'autres crimes transnationaux, arrivent à un moment critique dans l'évolution des droits de la personne. Nous pourrions même dire que nous abordons la troisième phase de cette évolution.

La première phase a été la reconnaissance de la notion même de droits de la personne et leur protection juridique au sein de sociétés nationales. La deuxième phase a vu l'élaboration et l'entrée en vigueur d'instruments internationaux conçus pour assurer que tous les citoyens de la planète jouissent des bienfaits des droits de la personne.

Ces deux premières phases reposaient et ont pu compter sur l'engagement, le dévouement, la passion et l'abnégation d'innombrables individus assumant divers rôles et fonctions : activistes non gouvernementaux en matière de droits de la personne, politiques, fonctionnaires, syndicalistes et particuliers courageux et persistants qui ont cherché, à titre individuel, la justice pour eux-mêmes et pour les autres.

La troisième phase des droits de la personne maintenant amorcée exige que nous concrétisions nos engagements. Elle concerne la mise en œuvre de ces droits, mais plus encore, leur mise en œuvre de longue durée. Malheureusement, une bonne partie de la passion et de la ferveur générées au cours des deux premières phases lors des luttes menées pour créer les droits de la personne semble s'être dissipée.

Pour beaucoup, la bataille est gagnée, puisque les droits de la personne figurent maintenant dans des lois canadiennes et internationales. Mais il y a loin de coupe aux lèvres. La réussite des deux premières phases ne garantit en rien le succès de la troisième. Il reste possible de perdre la bataille. La passion et l'engagement qui ont accompagné les deux premières phases restent aussi importants que jamais.

Fait plutôt ironique, le succès qu'a connu l'adoption de *lois* sur les droits de la personne a donné lieu à une certaine nonchalance à l'égard de ces droits. Au Canada, leur enchâssement dans la *Charte canadienne des droits et libertés* a considérablement accru

la sensibilisation partout au pays. Par contre, cela a aussi permis à de nombreux citoyens et décideurs de s'en remettre tout simplement aux tribunaux pour faire respecter ces droits. Aux yeux de beaucoup, les droits de la personne sont maintenant une question qui relève des avocats et des juges.

Si, à certains égards, la Charte va plus loin que le droit international, elle ne garantit pas par ailleurs que nous avons satisfait à nos obligations internationales. Ce vide dans la protection des droits de la personne n'a pas été compensé ailleurs dans le système, même si les tribunaux ont récemment manifesté la volonté de faire davantage intervenir les obligations internationales du Canada, dans leurs interprétations des lois.

Les engagements découlant des traités internationaux doivent, pour être appliqués au Canada, faire l'objet de lois canadiennes qui les rendent exécutoires, car les traités sur les droits de la personne n'ont pas force obligatoire au Canada. Mais toutes les mesures législatives nécessaires n'ont pas toujours été prises. Aux disparités qui existent entre la protection des droits de la personne au Canada et les instruments internationaux que celui-ci a ratifiés, correspond un manque de législation de mise en œuvre qui signifie que le Canada ne respecte pas entièrement ses obligations internationales et, par conséquent, risque de nier à ses citoyens l'accès à certains droits. En outre, des organismes canadiens et internationaux de droits de la personne commencent à remarquer ce décalage.

C'est manifestement une situation gênante pour le Canada, pays qui jouit pourtant d'une réputation bien méritée comme chef de file dans le domaine des droits de la personne. À titre de Canadiens, nous jouissons d'un large éventail de protections des droits de la personne par l'entremise de notre système judiciaire national et, en particulier, comme résultat des lois fédérales et provinciales sur les droits de la personne et des garanties constitutionnelles qui sont enchâssées dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. Au-delà de ces réalisations nationales, le Canada a été à l'avant-scène du mouvement des droits de la personne sur la scène internationale. Le pays participe à plus de 30 mécanismes internationaux pour la défense des droits de la personne (d'après certains, ce nombre est plus élevé) touchant une vaste gamme de secteurs, y compris : les libertés

civiles et les droits politiques de base; les droits sociaux, économiques et culturels; les normes du travail; la protection des réfugiés et le droit humanitaire international. De plus, le Canada joue un rôle de premier plan dans l'élaboration et la promotion de nouvelles initiatives internationales en matière de droits de la personne, comme il l'a fait récemment relativement à l'interdiction internationale des mines terrestres anti-personnel et aux mesures visant l'établissement d'une cour criminelle internationale permanente.

Il n'est peut-être pas étonnant que le Canada soit devenu un chef de file mondial en droits de la personne. Depuis ses débuts, il a dû faire face à différentes cultures, langues et religions et les concilier. La seule façon pour le Canada d'aller de l'avant était de favoriser la tolérance et le respect mutuel. Bien entendu, le parcours ne s'est pas fait sans heurts, et il y a même eu des reculs. Malgré sa culture de respect pour les droits de la personne, le Canada a connu et, malheureusement, continue de connaître des violations de ces droits. Son dossier présente de nombreuses bavures. Mais un pays comme le nôtre ne saurait survivre sans développer une certaine volonté de respecter les principes de l'égalité et de l'acceptation de la diversité. Nous avons donc trouvé une façon d'aller de l'avant et de partager avec le monde nos expériences et notre compétence afin d'aiguillonner et d'aider la communauté internationale à faire des progrès en matière de droits de la personne.

Nous devons donc relever ces nouveaux défis comme nous l'avons fait dans le passé et trouver une façon de faire marche avant dans la troisième phase, celle de l'exécution des droits de la personne. Nous devons le faire pour nous-mêmes et pour ceux dont les droits sont en jeu, ainsi que pour ceux dans le monde qui ont besoin de notre exemple et de nos encouragements.

Comment aller de l'avant et respecter les obligations du Canada en matière de droits de la personne?

Une partie de la solution consiste à changer d'attitude et de perspective.

Accepter et adopter des garanties en matière de droits de la personne constituent la première étape, et non la dernière. Les cours et tribunaux et les organismes internationaux sont des outils utiles et importants pour appliquer et protéger les droits de la personne. Mais l'existence de ces mécanismes ne doit pas provoquer la nonchalance. Le respect des droits de la personne est une obligation qui nous incombe à tous et que nous ne saurions déléguer à des institutions pour ensuite les oublier. Manifestement, certains membres de la société, comme les fonctionnaires et les parlementaires, ont une responsabilité supplémentaire dans ce domaine. Les droits de la personne ne sont pas de simples droits juridiques servant à obtenir des recours judiciaires en cas de violation. Ils doivent être pris en considération à toutes les étapes de l'établissement de politiques et de textes législatifs et par tous les intervenants dans le processus, avant qu'il y ait violation.

Les obligations internationales dans le domaine des droits de la personne sont aussi astreignantes que nos garanties nationales. De toute évidence, il est impossible d'assumer pleinement nos obligations internationales sans les convertir en dispositions législatives nationales. C'est là que se situe le problème. La signature et la ratification de traités concernant les droits internationaux de la personne comportent une obligation de se soumettre à un examen international. Mais nous sommes aussi tenus d'appliquer ces droits au Canada, en allant au-delà de ce que prévoit la Charte. Les droits internationaux de la personne ne sont pas que des promesses que nous faisons à d'autres pays ou à l'ensemble de la communauté internationale. Il s'agit de droits qui reviennent à tous et que nous avons promis de respecter et d'appliquer chez nous. Ces droits appartiennent aux individus, et non aux États qui ratifient les traités. Une des difficultés au Canada est la dichotomie nationale/internationale, qui est si profondément enracinée dans notre appareil judiciaire qu'elle teinte notre façon de penser même loin des tribunaux.

Une autre façon d'aller de l'avant est de reconnaître que nous avons tous des responsabilités à assumer en matière de droits de la personne et de créer de nouveaux partenariats institutionnels afin de mieux respecter nos obligations, particulièrement au niveau international. Le gouvernement exécutif n'y arrivera pas seul. Il ne s'agit pas de dérober le pouvoir au Cabinet ou aux ministères; il s'agit plutôt pour le Parlement de

jouer le rôle qui est le sien dans une démocratie. Il ne peut se contenter d'adopter les mesures législatives jugées nécessaires par l'exécutif pour honorer les engagements d'un traité. Le Parlement doit participer à l'examen de ces obligations et aider à déterminer ce qu'il faut faire pour les mettre en application. Il doit aussi veiller à ce que les droits de la personne soient respectés, tant au Canada qu'à l'échelle internationale, dans les mesures législatives subséquentes. D'autres intervenants, comme les organismes non gouvernementaux, les tribunaux et les commissions des droits de la personne, ont aussi un rôle à jouer. Mais seul le Parlement peut offrir la tribune nécessaire à l'information et à la discussion publiques sur ces questions, ainsi que demander des comptes au gouvernement.

Nous estimons que le Comité lui-même peut être un élément important de cette marche en avant s'il aide l'ensemble du Parlement à façonner un rôle approprié en matière de droits de la personne, s'il offre une tribune publique spécifique et s'il privilégie ces questions d'intérêt public. Il est aussi à espérer que l'existence et les travaux du Comité et certaines des réformes que nous recommandons, et celles que nous recommanderons plus tard, donneront un souffle nouveau à la passion et à l'énergie qui ont caractérisé les efforts du Canada dans les premières phases de notre parcours des droits de la personne. Cela suffirait pour justifier nos efforts.

B. Les mécanismes touchant les droits de la personne à l'échelle nationale au Canada

Bien avant qu'ils soient constitutionnalisés au Canada, les droits de la personne ont été réclamés par un éventail de groupes et d'intervenants non gouvernementaux. Des mouvements syndicaux et des droits de la femme, d'autres groupements prônant les droits de la personne, des activistes politiques, des groupes confessionnels et d'autres ont joué et continuent de jouer un rôle. Les pressions qu'ils ont exercées inlassablement sur le gouvernement ont fini par provoquer des changements législatifs. Les recours ont d'abord ciblé des groupes ou des griefs particuliers. Mais des liens ont finalement été établis entre les objectifs de tous ces groupes, et la notion suprême de droits de la personne a été reconnue et de vastes recours plus systématiques ont été élaborés.

Avant que ces divers intérêts et demandes ne se fondent pour devenir la notion actuelle plus générale de droits de la personne, les protections juridiques étaient accordées au petit bonheur. Au Canada, la common law a assuré une certaine protection des libertés civiles et la présence de recours sous forme de présomptions interprétatives judiciaires contre l'intervention législative. De plus, des dispositions de la Constitution de 1867 contiennent des mesures de protection sélectives pour au moins quelques communautés minoritaires.

Ce n'est réellement qu'avec l'adoption de déclarations des droits, dont la *Déclaration canadienne des droits* de 1960, et de codes des droits de la personne par les provinces et par le Parlement du milieu à la fin du XX^e siècle, qui ont abouti à l'ajout à la Constitution en 1982 de la *Charte canadienne des droits et des libertés*, que des démarches efficaces ont été entamées pour enchâsser systématiquement les droits de la personne dans le droit canadien.

L'on peut diviser les mesures de protection des droits de la personne à l'échelle nationale au Canada en deux catégories :

- 1) les libertés civiles traditionnelles et les droits à un recours, les libertés fondamentales et les droits politiques, qui sont essentiellement des limites imposées à l'action gouvernementale et législative;
- 2) les lois antidiscrimination qui interdisent la discrimination basée sur divers motifs dans la société en général et qui s'appliquent aussi bien aux acteurs publics que privés.

L'application de la première catégorie de mesures de protection des droits de la personne à l'échelle nationale est en grande partie confiée aux tribunaux. Par contre, la deuxième catégorie des droits est, au moins en première instance, mise en application par des organismes administratifs – c.-à-d. les diverses commissions des droits de la personne.

Aussi bien les tribunaux de droit commun que les commissions des droits de la personne offrent un arbitrage relativement aux plaintes individuelles en ce qui concerne les violations des droits de la personne, ainsi que diverses mesures correctives dont on peut obtenir l'exécution en recourant aux cours lorsque des violations ont été constatées. Toutefois, en théorie du moins, le modèle des commissions des droits de la personne offre plusieurs avantages par rapport aux tribunaux traditionnels. En général, les commissions des droits de la personne :

- sont composées de personnes spécialisées en droits de la personne;
- ont un mandat institutionnel plus large qui inclut la promotion des droits de la personne et l'éducation du public à cet égard;
- sont plus accessibles aux plaignants (leurs procédures sont moins formelles et, surtout, si elles acceptent les plaintes les commissions font habituellement enquête et y donnent suite au nom du plaignant);
- peuvent entreprendre de leur propre chef l'examen des politiques et des pratiques, même lorsque aucune plainte n'a été déposée, et peuvent publier des rapports à ce sujet;
- sont tenues de faire rapport périodiquement au Parlement ou aux assemblées législatives provinciales ou territoriales, selon le cas, non seulement sur leurs propres activités, mais également sur la situation des droits de la personne dans leurs secteurs de compétence respectifs.

Il est certain que les droits de la personne à l'échelle nationale s'appliquent également aux lois et à la politique gouvernementale à l'extérieur des cours, des tribunaux et des commissions. Les politiques et les lois à tous paliers du gouvernement sont parfois modifiées volontairement, particulièrement aux stades d'élaboration, à la suite de préoccupations relatives aux droits de la personne à l'échelle nationale, spécialement en ce qui a trait à la Charte des droits.

En ce qui concerne la législation fédérale, un tel examen est une exigence légale formelle. Le ministre fédéral de la Justice est tenu par la loi de revoir les lois parrainées par le

gouvernement et de certifier qu'elles sont conformes aux droits garantis dans la *Déclaration canadienne des droits* de 1960, ainsi que dans la *Charte canadienne des droits et libertés*.²

Le Parlement joue également un rôle formel dans ce domaine. Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, auquel la plupart des règlements du gouvernement sont déférés,³ compte parmi ses critères officiels d'examen la conformité du règlement à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la *Déclaration canadienne des droits*.⁴ Dans le cas des projets de loi d'initiative parlementaire, la conformité à la Charte fait partie des critères qu'applique le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre pour sélectionner ces projets de loi à titre « d'affaire votable », qui peuvent alors passer à l'examen en deuxième lecture.⁵

Toutefois, mis à part ces organismes, il n'y a pas de règle juridique ou procédurale qui prévoit la vérification systématique des projets de loi par le Parlement de la perspective des droits de la personne, même si la conformité avec les droits de la personne est en réalité souvent évoquée par des parlementaires dans le cadre d'un débat ou d'un examen relativement à un projet de loi.

Bien sûr, au Canada comme ailleurs, les droits de la personne ne sont pas une valeur absolue – ils sont assujettis au principe de la proportionnalité. Dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, ce principe trouve son expression dans la clause limitative générale, l'article 1. Tout en garantissant les droits énoncés dans la Charte, cet article les assujettit aux « limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. » De plus, la plupart des droits de la personne garantis au niveau national, y compris plusieurs droits contenus dans la Charte, sont

² *Déclaration canadienne des droits*, L.C. 1960, c. 44, art. 3; *Loi sur le ministère de la Justice*, L.R.C. 1985, c. J-2, art. 4.1; et *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. 1985, c. S-22, art. 3.

³ *Loi sur les textes réglementaires*, art. 19.

⁴ Parlement du Canada, Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, Premier rapport, 1^{ère} session, 37^e législature, le 14 mars 2001.

⁵ Chambre des communes, Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, Soixante-dixième rapport, 1^{ère} session, 36^{ème} législature, le 20 avril 1999.

assujettis à une dérogation législative explicite.⁶ Toutefois, une telle dérogation est extrêmement rare et elle est controversée, autant dans le principe que dans la pratique. En outre, dans le cas de la Charte, l'affirmation législative de la dérogation doit être renouvelée tous les cinq ans. Par conséquent, la dérogation législative n'est pas une option facile du point de vue politique pour les gouvernements au Canada.

Bien qu'ils ne soient pas parfaits, les rouages du gouvernement canadien tiennent compte de ses obligations nationales en matière de droits de la personne. De tels droits sont effectivement enchâssés dans le droit constitutionnel et législatif national et ils peuvent être invoqués devant des organismes judiciaires ou administratifs nationaux. Ces derniers peuvent limiter les actions contraires du gouvernement et, dans certains cas, d'acteurs du secteur privé.

De plus, le Parlement joue un rôle clé dans l'actualisation des droits de la personne à l'échelle nationale. Le Parlement et les assemblées législatives et territoriales correspondantes participent directement à la création des instruments nationaux relatifs aux droits de la personne. Les parlementaires canadiens ont également un rôle central à jouer pour équilibrer les droits de la personne avec d'autres objectifs sociétaux. Dans une certaine mesure, le Parlement a un devoir ainsi que des occasions d'examiner attentivement les lois du point de vue des droits de la personne. De plus, comme il est indiqué ci-avant, toutes les limites gouvernementales et les dérogations aux droits de la personne garantis par la Charte des droits doivent être approuvées par le Parlement ou par les assemblées législatives provinciales, selon le cas.

Bien qu'il soit encore possible d'apporter des améliorations au système canadien de protection des droits de la personne nationaux, possibilités que le Comité pourra examiner dans l'avenir, ce système est bien supérieur à ce qui existe relativement aux obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne.

⁶ Selon l'article 33(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, « le Parlement ou la législature d'une province peut adopter une loi où il est expressément déclaré que celle-ci ou une de ses dispositions a effet indépendamment d'une disposition donnée de l'article 2 ou des articles 7 à 15 de la présente charte. »

C. Les droits internationaux de la personne au Canada

1. Acceptation par le Canada des obligations en matière de droits internationaux de la personne

Ainsi que nous l'avons dit plus tôt, le Canada a énormément contribué à la promotion des droits de la personne. Il a été partie et acteur important dans la rédaction de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, adoptée à l'unanimité à l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948. En dépit du fait que les droits de la personne n'ont pas toujours été respectés au Canada, ou peut-être en raison de cela, nous avons pu apporter avec nous sur la scène internationale notre expérience et notre perspective de pays hétérogène et relativement jeune.

La fin de la Seconde Guerre mondiale a marqué un tournant dans les droits internationaux de la personne. C'est à ce moment que l'on s'est mis à reconnaître, comme en témoigne le préambule de la Charte des Nations Unies, que les vrais sujets du droit international sont les êtres humains à titre individuel, et pas uniquement les nations. Des cours pénales internationales ont traduit en justice des représentants de l'État, militaires et civils, non seulement pour les habituels crimes de guerre, mais aussi pour les crimes contre l'humanité souvent commis contre leurs propres concitoyens sous la protection des lois nationales. L'idée a émergé progressivement que tous les citoyens du monde ont, ou devraient avoir, la garantie de certains droits et que les États et les gouvernements sont tenus de rendre compte du respect de ces droits de la personne, en vertu du droit international.

La Déclaration universelle a reconnu explicitement cet idéal, sans toutefois constituer un instrument juridique exécutoire. C'est alors qu'a commencé le travail de création des traités obligeant les États à accepter et à respecter les droits de la personne chez eux. Les deux pactes internationaux adoptés par les Nations Unies en 1966 – un relatif aux droits civils et politiques, et l'autre relatif aux droits économiques, sociaux et culturels – sont les principaux résultats de ces efforts. D'autres instruments internationaux visant des

domaines particuliers des droits de la personne ont suivi. Le Canada a souvent joué un rôle clé dans la promotion et la progression des efforts déployés à cette fin.

Bien entendu, le Canada est signataire des six grandes conventions internationales sur les droits de la personne, notamment : le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* et la *Convention relative aux droits de l'enfant*. Ces conventions ont toutes créé des organismes qui sont des comités d'experts dans divers secteurs des droits de la personne, choisis parmi les États parties des diverses conventions. Ces organismes, qui rendent des décisions non exécutoires, sont chargés de surveiller le respect des droits énoncés dans les conventions.

Le Canada est devenu signataire de ces instruments internationaux à la suite de mesures prises entièrement au niveau exécutif : signature par des représentants diplomatiques et ratification par le gouverneur en conseil (c.-à-d. le cabinet fédéral). Le gouvernement fédéral a habituellement obtenu le consentement préalable des provinces avant de signer et de ratifier les conventions. Par contre, à ce niveau également, le consentement n'a été donné que par le pouvoir exécutif de la province ou son représentant. Avant la ratification d'un traité par le Canada, des fonctionnaires procèdent à l'examen et à l'analyse des lois existantes afin de déterminer si elles doivent être modifiées ou si le pays doit en adopter de nouvelles pour se conformer aux dispositions du traité, ou encore si le Canada doit stipuler une réserve ou annexer un protocole d'entente au moment de la ratification.

Contrairement à la situation qui prévaut dans la plupart des démocraties occidentales, par exemple aux États-Unis, il n'existe au Canada aucune disposition exigeant l'approbation ou l'implication du Parlement ou des assemblées législatives provinciales, selon le cas, en vue de l'acceptation par le Canada de nouvelles obligations légales internationales qui découlent de l'adhésion à un traité. Cela ne signifie pas que l'adhésion à un instrument

international ne peut pas être discutée ou même débattue sur une base informelle. Toutefois, aucune disposition n'exige l'approbation ou une étude par le Parlement.

2. Respect par le Canada des obligations relatives aux droits internationaux de la personne

a. Mécanismes internationaux pour le respect par les États

Au niveau international, il existe deux grands mécanismes permettant de surveiller le respect par un État des conventions sur les droits de la personne : l'examen et l'évaluation des rapports périodiques de conformité préparés par chaque État signataire; et l'audition de plaintes de particuliers qui allèguent que leur pays ne respecte pas ses obligations ainsi que les décisions rendues à la suite de ces auditions. Les six grandes conventions sur les droits de la personne exigent le dépôt de rapports périodiques de conformité. Par contre, seules quatre des six conventions renferment des mécanismes prévoyant le dépôt de plaintes par des particuliers, et la mise en place de ces mécanismes par les États signataires est facultative.

Le Canada participe aux procédures de plaintes individuelles en vertu du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et de la Convention contre la torture. Jusqu'à maintenant, il n'a pas choisi de participer aux procédures mises en place en vertu de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Toutefois, les opinions et décisions des ces organismes de surveillance ne lient le Canada ni en vertu du droit international, ni du droit canadien. De plus, leur effet politique est amoindri par le fait qu'il n'existe au Canada aucune procédure officielle ou publique visant à faire le suivi des observations, conclusions et recommandations de ces organismes en ce qui a trait aux dossiers canadiens en matière de droits de la personne.

b. Respect par le Canada, sur son territoire, de ses obligations en matière de droits internationaux de la personne

i) Incidence des lois sur les droits internationaux de la personne sur les lois canadiennes

Le Canada est un État « dualiste », ce qui signifie que les traités internationaux dont il est signataire n'ont pas, de leur seul fait, une incidence sur les lois canadiennes. Le droit international conventionnel doit être intégré aux lois canadiennes par mesures législatives afin d'avoir une incidence juridique directe. Par conséquent, le fait de signer et de ratifier un pacte international donne l'illusion que le Canada s'y conforme mais en réalité, cela n'a aucun effet juridique sur ses lois nationales. La population canadienne, et même les avocats et les juges, ne connaissent pas beaucoup les lois sur les droits internationaux de la personne, bien que la situation soit en train de changer tranquillement.

Le dualisme, qui a cours dans la plupart des pays du Commonwealth, est différent du monisme qui domine aux États-Unis et dans les pays de droit civil. Dans un régime moniste, les dispositions dûment ratifiées d'un traité ayant force obligatoire (c.-à-d. les dispositions susceptibles d'application judiciaire sans autre acte législatif) sont d'office intégrées aux lois du pays et peuvent avoir préséance sur des dispositions législatives contradictoires existantes.

Par ailleurs, les États monistes peuvent se répartir en divers sous-groupes : 1) les États où un instrument conventionnel a un statut équivalent à celui des lois du pays, comme c'est le cas pour les États-Unis,⁷ l'Italie et l'Allemagne; 2) les États où ces traités sont supérieurs aux lois du pays, par exemple la France, les Pays-Bas, le Costa Rica, la Belgique et la Suisse (les Pays-Bas sont l'État qui va le plus loin puisqu'ils subordonnent

⁷ Bien que les États-Unis soient, en théorie, un État moniste, lorsqu'il est question de conventions sur les droits internationaux de la personne, ils sont en réalité un État dualiste, étant donné les déclarations faites au moment de la ratification. Dans les résolutions ratifiant les traités sur les droits internationaux de la personne, le Sénat américain a adopté la pratique de stipuler que ces conventions n'ont pas force obligatoire. Par conséquent, les tribunaux américains ne peuvent appliquer directement les traités sur les droits de la personne dans leurs décisions. Voir : Louis Henkin, « U.S. Ratification of Human Rights Conventions: The Ghost of Senator Bricker, » (1995) 89 *American Journal of International Law* 341; et Thomas Buergenthal, « Modern Constitutions and Human Rights Treaties, » (1997) 36 *Columbia Journal of Transnational Law* 211, aux p. 211-212 et 220 à 223.

leur constitution à leurs obligations en vertu des traités internationaux); et 3) les autres États qui ont aligné leurs statuts constitutionnels sur certains traités sur les droits de la personne, ou sur tous les traités dont ils sont signataires, par exemple l'Espagne et divers pays d'Amérique latine.⁸

La différence entre les États dualistes et les États monistes, en ce qui a trait à l'incidence des traités sur le droit du pays, ne s'étend pas au droit international coutumier, lequel, même dans les États dualistes du Commonwealth, fait partie du droit commun du pays – quoique à ce titre, il cède le pas aux lois du pays valides qui couvrent le même sujet.⁹ Toutefois, dans le cas du Canada, le professeur Toohey a indiqué que les tribunaux ont laissé la situation plutôt confuse sur ce point.¹⁰

Il faut souligner qu'il existe une solide justification démocratique pour expliquer la différence entre les effets des traités dans les pays dualistes et dans les pays monistes. Dans un État moniste, la législature nationale doit approuver les traités dans le cadre de la procédure de ratification du pays alors que dans un État dualiste, comme le Canada, la ratification des traités est la prérogative exclusive du pouvoir exécutif ou de la Couronne. Quoique le modèle d'État dualiste puisse sembler peu progressiste du point de vue de l'intégration efficiente des normes de droit international, il a pour objectif de préserver le processus législatif démocratique en assurant que les lois et les droits des citoyens ne soient pas modifiés sans le consentement de leurs représentants élus et nommés.

ii) Mise en œuvre par le Canada des mesures législatives

Même si l'intégration aux lois est nécessaire pour mettre pleinement en œuvre les droits et obligations issus de traités, la vaste majorité des obligations internationales du Canada

⁸ Thomas Buergenthal, « Modern Constitutions and Human Rights Treaties, » (1997) 36 *Columbia Journal of Transnational Law* 211, aux p. 213 et 215 à 19; et témoignages au Comité, le 1^{er} octobre 2001 (Peter Leuprecht).

⁹ Voir, p. ex. : William A. Schabas, « Twenty-Five Years of Public International Law at the Supreme Court of Canada, » (juillet 2000) 79 *Canadian Bar Review* p. 174, à la p. 182. La principale affirmation judiciaire de ce principe se trouve dans la décision de la Chambre des lords britannique *Trendtex Trading Corporation v. Central Bank of Nigeria*, [1977] 1 All E.R. 881, par Lord Denning M.R.

¹⁰ Témoignages au Comité, le 24 septembre 2001.

en matière de droits de la personne n'ont pas fait l'objet de mesures législatives. Cela signifie que les Canadiens ne peuvent pas, en faisant appel aux tribunaux, obliger le gouvernement à respecter leurs droits internationaux de la personne en tant que tel. Cela semble être contraire à l'esprit, sinon à la lettre des instruments internationaux sur les droits de la personne.

Par exemple, l'article 2(3) du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* stipule : « Les États parties au présent Pacte s'engagent à :

- a) *Garantir* que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés *disposera d'un recours utile*[...];
- b) *Garantir* que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'État, *statuera* sur les droits de la personne qui forme le recours et *développer les possibilités de recours juridictionnel*;
- c) *Garantir la bonne suite donnée* par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié. (caractères italiques ajoutés)

L'exigence explicite imposée aux États par cette disposition, de garantir que toutes les personnes ont un droit inaliénable à des recours efficaces et exécutoires – de préférence constatés par décision judiciaire – pour les violations des droits énoncés dans le Pacte suggère fortement que l'intention qui a présidé à son adoption est l'intégration de ces droits dans les lois des pays signataires. D'ailleurs, tout doute à cet égard est effacé par l'article 2(2) du Pacte :

Les États parties au présent Pacte s'engagent à prendre, en accord avec leurs procédures constitutionnelles et avec les dispositions du présent Pacte, les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte qui ne seraient pas déjà en vigueur.

Le Canada allègue souvent que la *Charte canadienne des droits et libertés* et les diverses lois fédérales et provinciales sur les droits de la personne sont la preuve qu'il remplit ses obligations relatives à la mise en œuvre sur son territoire du Pacte et d'autres instruments en matière de droits internationaux de la personne. Toutefois, ces mesures législatives et

autres ne permettent pas au Canada de s'acquitter pleinement de ses obligations internationales en matière de droits de la personne. Bien que les droits reconnus dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et d'autres mesures législatives nationales sur les droits de la personne soient similaires et, à certains égards, supérieurs aux droits reconnus dans les traités internationaux dont le Canada est signataire, la Charte et les autres lois ne couvrent pas toutes les obligations canadiennes en matière de droits internationaux de la personne. Cela a été souligné par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, organisme chargé de surveiller le respect par les États du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* :

Le Comité est préoccupé par la discordance qui persiste entre la protection offerte par la Charte canadienne et d'autres lois fédérales ou provinciales, et celle qui est requise par le Pacte et recommande que les mesures voulues soient prises pour assurer le plein exercice des droits prévus par le Pacte. Il recommande à cet égard la création d'un organisme public chargé de suivre l'application du Pacte et de signaler les manquements éventuels.¹¹

Il est évidemment vrai que, même si les traités non intégrés n'ont pas nécessairement une incidence sur les lois canadiennes, ils peuvent tout de même influencer sur leur interprétation, ce qui est d'ailleurs le cas. Une doctrine de la common law, qui s'applique au Canada, veut que dans leur interprétation des lois, les tribunaux présument que le Parlement avait l'intention d'adopter des mesures législatives compatibles avec ses obligations en vertu de traités internationaux. Mais la mise en œuvre présumée est en situation précaire en ce qui a trait à la place qu'occupent les traités internationaux ratifiés dans les lois nationales. Le professeur Toope a déclaré au Comité : « La question de savoir si ce type de mise en œuvre présumée constitue une mise en œuvre réelle est difficile, et soulève des problèmes d'interprétation dans les tribunaux ». ¹² Néanmoins, il est évident que les tribunaux peuvent s'inspirer des lois sur les droits internationaux de la personne dans leur interprétation. Comme le mentionnait l'ancien juge en chef Dickson de la Cour suprême du Canada, puisque les instruments internationaux sur les droits de la

¹¹ Comité des droits de l'homme 65^e session, CCPR/C/79/Ajouter.105, le 7 avril 1999, au paragraphe 10.

¹² Témoignages au Comité, le 24 septembre 2001.

personne faisaient partie du contexte dans lequel la Charte a été rédigée et adoptée, ils doivent être considérés « comme un facteur pertinent et persuasif quand il s'agit d'interpréter la *Charte* » et, en outre, « il faut présumer, en général, que la *Charte* accorde une protection à tout le moins aussi grande que celle qu'offrent les dispositions similaires des instruments internationaux que le Canada a ratifiés en matière de droits de la personne. »¹³

De plus, les tribunaux ont manifesté une tendance à utiliser le droit international sur les droits de la personne dans leur interprétation des lois canadiennes. Dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*,¹⁴ la Cour suprême du Canada a statué à la majorité que, même si le Canada n'a pas incorporé au droit canadien la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*, le principe de considérer « l'intérêt supérieur de l'enfant » comme étant primordial dans la prise de décisions concernant les enfants doit être considéré lorsque le ministère exerce son pouvoir discrétionnaire humanitaire dans les cas d'expulsion.¹⁵

Même si, à l'instar de nombre de nos témoins, nous nous réjouissons de l'importance croissante que les tribunaux semblent donner dans leurs décisions au droit international en matière de droits de la personne, nous sommes convaincus que le Canada ne peut pas s'en remettre au pouvoir judiciaire pour résoudre le problème soulevé par la mise en œuvre inadéquate de ses obligations en vertu de traités. Le respect inadéquat des engagements pris en matière de droits internationaux de la personne n'est pas, fondamentalement, un problème juridique ou constitutionnel. C'est un problème de volonté politique.

¹³ Renvoi relatif à la *Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, aux pages 348 à 350. C'est le juge en chef Dickson, qui écrivait aussi pour le juge Wilson, qui a soulevé ces points. Il était dissident quant au résultat final de la décision pour d'autres raisons.

¹⁴ [1999] 2 R.C.S. 817.

¹⁵ [1999] 2 R.C.S. 817, aux par. 69 à 73.

Il ne faut pas laisser subsister la dichotomie entre les engagements internationaux du Canada en matière de droits de la personne et le droit canadien. En outre, il n'est ni juste ni correct d'adopter une attitude de laisser-faire et d'espérer que les tribunaux corrigeront la façon incohérente dont le Canada applique les droits internationaux de la personne. Il faut trouver une nouvelle façon de faire. Sinon, le défaut constant des divers gouvernements canadiens de se pencher systématiquement sur les implications juridiques, au pays, des traités internationaux sur les droits de la personne que le Canada a ratifiés de son plein gré fera courir au pays le risque d'être accusé d'hypocrisie et pourra potentiellement saper son autorité morale comme grand défenseur des droits de la personne sur la scène internationale.¹⁶

iii) Application des droits internationaux de la personne et fédéralisme canadien

Puisque le respect des normes internationales en matière de droits de la personne a principalement trait à la conduite des affaires internes des États plutôt qu'à leurs affaires extérieures, les États fédéraux comme le Canada doivent tenir compte des limites constitutionnelles de la compétence du gouvernement national dans la mise en œuvre de ces engagements. En vertu de la Constitution du Canada, les droits de la personne relèvent de la compétence de différents niveaux de gouvernement.

Les gouvernements nationaux de certains États fédéraux, dont les États-Unis et l'Australie, possèdent l'autorité constitutionnelle de légiférer pour mettre en œuvre leurs obligations issues de traités, même lorsque l'objet de la loi serait normalement du ressort des gouvernements des États constitutifs. Toutefois, au Canada le gouvernement fédéral ne possède pas ce pouvoir.¹⁷

¹⁶ Voir, p. ex. : Ken Norman, « Taking Human Rights Lightly: The Canadian Approach, » (Février 2001), 12 *National Journal of Constitutional Law*, p. 291; et témoignages au Comité, le 24 septembre 2001 (Stephen Toope).

¹⁷ Voir : *Attorney General of Canada v. Attorney General of Ontario* (Labour Conventions Case), [1937] A.C. 326 (P.C.).

Le gouverneur en conseil (en réalité, le cabinet fédéral) a le pouvoir légal de lier unilatéralement le Canada sur la scène internationale en signant et en ratifiant des accords internationaux. Par contre, le gouvernement fédéral ne peut pas mettre ces obligations en œuvre de façon unilatérale si les lois et politiques provinciales sont touchées.¹⁸

Mais en droit international l'absence de compétence législative et les autres obstacles inhérents au droit national d'un État (notamment à sa constitution) ne peuvent pas être invoqués comme motive valable pour son défaut de respecter ses obligations en vertu d'un traité international.¹⁹

Par conséquent, pour éviter de faire face au problème d'être responsable sur la scène internationale des obligations qu'il ne peut pas respecter, le gouvernement fédéral a adopté la pratique de consulter les provinces et territoires et d'obtenir leur consentement avant de signer et de ratifier des traités qui, en tout ou en partie, touchent aux compétences de ces derniers.

En ce qui concerne les traités dans le domaine des droits de la personne, cette pratique a été officialisée en 1975 dans un accord conclu au cours d'une rencontre des ministres fédéraux et provinciaux responsables des droits de la personne. Les deux ordres de gouvernement se sont, en outre, entendus sur la participation des provinces à la préparation de rapports périodiques et de réponses aux observations des organismes de protection des droits de la personne créés par les traités quand il s'agit d'éléments de ces rapports qui visent les provinces. En plus, les provinces participent à la préparation de réponses aux plaintes ayant trait aux lois et programmes provinciaux. Afin de disposer d'un organisme de communication et de consultation entre les divers gouvernements en ce qui a trait aux obligations du Canada en matière de droits internationaux de la personne, les ministres présents à la conférence de 1975 ont également créé le Comité permanent de hauts fonctionnaires chargés des droits de la personne, composé de

¹⁸ L'honorable Gérald-A. Beaudoin, avec la collaboration de Pierre Thibault, *Le fédéralisme au Canada*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2000, pages 883-888.

¹⁹ *Convention de Vienne sur le droit des traités*, art. 27.

fonctionnaires représentant les ministères fédéraux concernés ainsi que chacun des gouvernements provinciaux et territoriaux.²⁰

La procédure établie en vertu de l'accord fédéral-provincial de 1975 souffre de certaines limitations importantes. Le Comité permanent de hauts fonctionnaires se rencontre à huis clos et n'a aucun pouvoir politique ni décisionnel. Depuis quelques treize ans les ministres responsables ne se sont pas rencontrés. Aucun des gouvernements n'est tenu de rendre compte de ses agissements en matière de droits de la personne et il n'y a ni examen ni observations publics. Comme la situation relative à la décision *Waldman* rendue récemment contre le Canada par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies l'a amplement démontré, il n'existe certainement aucun mécanisme de pression pour forcer l'un ou l'autre des ordres de gouvernement à respecter ses engagements.²¹ Même si, au cours des dernières années, des organisations non gouvernementales ont été consultées dans le cadre de la préparation des rapports déposés par le Canada devant les organismes de surveillance créés par les traités, il ne s'agit pas d'un processus transparent auquel le grand public a accès. Le Comité permanent n'offre aucune possibilité de débat public ni de suivi des observations, conclusions et recommandations de ces organismes. Il n'a d'ailleurs jamais été prévu que le Comité joue un tel rôle.

Le vrai problème, toutefois, n'est pas que le Comité permanent de hauts fonctionnaires chargés des droits de la personne n'offre pas de tribune publique, au niveau national, où la mise en œuvre des engagements du Canada en matière de droits internationaux de la personne peut être examinée et évaluée. Ce n'est pas sa tâche. Le vrai problème pour le Canada est qu'aucune autre organisation ou institution du gouvernement ne remplit cette fonction.

²⁰ À ce sujet, voir, par exemple, l'honorable Noël Kinsella, *Quelques notes historiques sur la création du Comité permanent des hauts fonctionnaires chargés des droits de la personne*. L'on peut également se référer à l'honorable Gérard-A. Beaudoin, *Le fédéralisme au Canada*, à la page 882.

²¹ Cette décision est traitée en plus de détail à la section III-E du présent rapport.

II) NÉCESSITÉ D'UN COMITÉ PARLEMENTAIRE DES DROITS DE LA PERSONNE

Il semble exister au Canada un grave déficit démocratique en ce qui concerne les droits de la personne, en particulier eu égard à l'acceptation et à la mise en œuvre des engagements internationaux du Canada en matière de droits de la personne. Le Parlement a été considérablement écarté du circuit des droits de la personne. Et pourtant, ironiquement, le Parlement est justement l'institution qui pourrait jouer un rôle primordial en abordant les problèmes du système actuel et en faisant en sorte que cette partie de la machine gouvernementale soit mieux connue du public et assujettie à un examen plus approfondi.

Le Parlement est le lieu où se tient le débat public et où le gouvernement rend des comptes; les représentants officiels canadiens y sont les acteurs. Les parlementaires émanent de tous les milieux et de toutes les tendances. Ensemble, ils sont des généralistes mais, individuellement, ils apportent leurs compétences particulières. Collectivement, ils souhaitent servir leur collectivité et leur pays avant toute cause ou tout intérêt particulier. Grâce à ces qualités, les parlementaires et le Parlement ont un rôle particulier qui leur permet de comparer et d'équilibrer des objectifs publics divergents et parfois même contradictoires.

Toutefois, pour évaluer le rôle approprié du Parlement il ne suffit pas de se reporter aux talents et aux capacités institutionnels. Notre système de gouvernement parlementaire donne au Parlement le mandat de débattre et d'examiner les politiques gouvernementales et d'évaluer les objectifs stratégiques concurrents. Malheureusement, il arrive trop souvent que ce mandat ne soit pas accompli entièrement.

De toute évidence, ni le Comité ni le Parlement dans son ensemble ne sauraient être tenus intégralement responsables du droit et de la politique du Canada en matière de droits de la personne. D'autres entités ont manifestement un rôle à jouer et des responsabilités à assumer en cette matière. Nous ne voulons pas prendre à notre charge les responsabilités d'autres institutions ou organismes existants. Cependant, nous souhaitons que le

Parlement joue le rôle qui lui revient dans le domaine des droits de la personne au Canada.

Le gouvernement et, en particulier, les ministères fédéraux de la Justice et des Affaires étrangères doivent continuer à jouer un rôle clé dans l'élaboration des politiques et des lois canadiennes en matière de droits de la personne. Ils ont la responsabilité, les moyens et l'organisation voulus pour accomplir ce travail. Cependant, le pouvoir exécutif ne peut accomplir le travail seul. Il ne s'agit pas d'une question de compétence ou d'engagement politique à l'égard des droits de la personne. Il s'agit plutôt d'atteindre un équilibre institutionnel et une division appropriée des tâches dans une démocratie parlementaire représentative.

Les tribunaux ont également un rôle à jouer en ce qui concerne l'interprétation et l'élaboration des droits de la personne au Canada, notamment pour l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Récemment, dans des jugements comme l'arrêt Baker de la Cour suprême du Canada, les tribunaux ont manifesté une volonté accrue d'interpréter les lois canadiennes à la lumière des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne. L'on nous a indiqué qu'il s'agit d'une tendance qui se continuera.²² Nous estimons qu'il s'agit d'un heureux développement.

Il reste que cette démarche positive adoptée par les tribunaux ne peut pas, et en fait ne doit pas, soulager le Parlement de l'obligation qui lui incombe de participer davantage à l'examen des questions reliées aux droits de la personne au Canada. Au contraire, le simple fait que les tribunaux consultent de plus en plus les traités internationaux sur les droits de la personne qui n'ont pas encore été mis en œuvre (et à la signature desquels le Parlement, selon la formule en vigueur, n'a pas participé) pour interpréter le droit canadien met en évidence la nécessité d'un rôle accru du Parlement dans ce domaine.

Il est certes important d'avoir des balises judiciaires, mais il est toujours préférable que les droits de la personne soient pris en compte au début du processus, dès l'élaboration et

²² Témoignages au Comité, le 29 octobre 2001 (William Schabas).

l'adoption des lois et des politiques. Il est préférable que les lois et politiques publiques respectent les droits de la personne d'emblée, sans devoir attendre que le titulaire d'un droit prenne la peine de chercher réparation ou, pis encore, renonce à affirmer son droit, pour une question de commodité ou par ignorance de ce droit.

De plus, un certain nombre de droits internationaux de la personne (en particulier dans les domaines économique, social et culturel) comportent une importante part de contenu politique que les parlementaires sont mieux placés que les juges à apprécier et à mettre en pratique.²³

Enfin, les groupes de la société civile jouent un rôle extrêmement utile en faisant pression sur les gouvernements et en critiquant les lois et les politiques, en plus d'attirer l'attention du public sur des problèmes liés aux droits de la personne, au Canada et ailleurs dans le monde. Au cours de notre étude nous avons entendu dire que les organisations non gouvernementales qui travaillent dans le domaine des droits de la personne jouent souvent un rôle inestimable en fournissant de l'information et des points de vue différents quant à des situations nationales aux organismes chargés des traités sur les droits de la personne, auxquels les gouvernements nationaux comme celui du Canada font rapport. L'on nous a dit que les ministères fédéraux intéressés cherchent de plus en plus à obtenir l'avis de groupes de la société civile en vue d'élaborer des positions stratégiques et en préparation d'une participation à des réunions internationales. À notre avis il s'agit d'un pas dans la bonne direction. Nous avons hâte de fournir à ces groupes, par l'entremise de ce Comité, une autre tribune pour ces activités. Toutefois, il faut se dire que ces groupes ne sauraient remplacer le Parlement ni jouer son rôle.

Les groupes de la société civile n'ont pas le mandat constitutionnel du Parlement de représenter la population. Ils n'ont pas non plus la responsabilité du Parlement, qui découle de sa fonction législative, de prendre des décisions difficiles qui nécessitent de concilier différents objectifs publics stratégiques. Par comparaison, le Parlement cherche

²³

Témoignages au Comité, les 11 juin 2001 (Ken Norman) et 5 novembre 2001 (Errol Mendes).

continuellement à concilier différentes préoccupations et divers objectifs politiques et sociaux, en fonction d'une conception large de l'intérêt public.

Cela étant, c'est justement parce que le Parlement est un organisme généraliste, qui doit répondre à une multitude d'impératifs stratégiques, que tout accroissement de son rôle dans le domaine des droits de la personne doit être structuré de manière à garantir que les droits de la personne ne soient pas noyés dans la masse de considérations mais fassent l'objet d'une attention soutenue. C'est pour cette raison que le Comité sénatorial a été constitué et que d'autres pays ont également souscrit au principe d'un comité parlementaire voué aux droits de la personne. Le premier rapport déposé lors du symposium de l'Union interparlementaire de 1993 sur le rôle des parlements dans le domaine des droits de la personne mentionnait que « [l]es parlements devraient être dotés d'un mécanisme spécifique permettant de centraliser la promotion des droits de l'homme, y compris ceux des minorités. »²⁴ Un certain nombre d'autres pays, dont l'Australie et plus récemment le Royaume-Uni, se sont déjà dotés de comités parlementaires chargés exclusivement des questions touchant aux droits de la personne.

La constitution d'un comité parlementaire des droits de la personne peut conférer un sentiment d'urgence aux dossiers et encourager de façon tangible les intervenants publics et privés qui essaient de donner à la question plus de visibilité dans les politiques gouvernementales.

De plus, il convient tout particulièrement que ce comité parlementaire des droits de la personne soit un comité sénatorial. Le Sénat est également un organisme qui est davantage chargé de représenter les régions et les minorités que la Chambre des communes, comme l'ont fait remarquer un certain nombre de témoins. Le Sénat présente, en outre, une composition plus stable et, en raison du fait qu'ils sont nommés, les sénateurs sont plus isolés des pressions de l'aile exécutive du gouvernement, des médias

²⁴ *Le Parlement : Gardien des droits de l'homme*, Symposium interparlementaire, Budapest, du 19 au 22 mai 1993, p. 23, par. 12.

et des opinions publiques changeantes. Tous ces facteurs font du Sénat une institution particulièrement propice à l'examen et à la prise en compte des droits de la personne.

Au cours de notre étude initiale, nous avons eu le plaisir de constater l'intérêt, voire même l'enthousiasme, engendré par la création de ce comité. Pour ce qui est des droits de la personne, les témoins ont pratiquement parlé d'une seule voix en disant qu'il manquait un terme du côté parlementaire de l'équation canadienne.

Comme en attestent les dernières parties du présent rapport, les témoins qui ont comparu devant le Comité ne manquaient pas d'idées pour des recommandations, des domaines à étudier et des rôles que le Comité pourrait jouer. À ce propos, voici quelques fonctions dont, de l'avis de certains témoins, le Comité pourrait s'acquitter :

- examiner et analyser les rapports du Canada aux organismes chargés des traités ainsi que les observations faites et les décisions prises par ces organismes dans le cas de plaintes à l'endroit du Canada;
- servir de vecteur pour la contribution du Parlement et de la société civile à l'élaboration des politiques étrangères du Canada en matière de droits de la personne, surtout en ce qui concerne les organismes chargés de traités comme la Commission des droits de l'homme des Nations Unies;
- examiner les traités sur les droits de la personne auxquels le Canada n'a pas encore donné suite et tenter d'identifier les préoccupations et d'aplanir les obstacles et, au besoin, essayer de faire avancer le processus;
- analyser les projets de lois pour assurer leur conformité aux instruments canadiens et internationaux en matière de droits de la personne;
- offrir une tribune pour la discussion des questions fédérales/provinciales/territoriales touchant à la tenue des engagements internationaux du Canada en matière de droits de la personne.

Toutes ces fonctions ne sont pas actuellement accomplies de manière consistante, du moins pas dans le contexte d'une tribune parlementaire publique. Le Comité serait très

occupé, même si le Sénat ne le chargeait que d'une partie de ces fonctions. Apparemment, nous venons de découvrir une importante demande refoulée de l'élargissement du rôle du Parlement dans cet important secteur de la politique publique. Quoi qu'il en soit, de toute évidence le Comité est idéalement placé pour contribuer très utilement aux mécanismes gouvernementaux touchant aux droits de la personne.

III) QUESTIONS À EXAMINER PLUS À FOND

Nous avons entendu de grands spécialistes des droits de la personne et de l'appareil gouvernemental, et un certain nombre de questions ont constamment refait surface dans leurs témoignages. Nous avons ciblé des points qui nous semblent mériter l'attention du Comité et nous avons l'intention de demander l'autorisation du Sénat de les approfondir.

A. Question à approfondir : Le Canada et les organismes chargés de traités sur les droits de la personne

En vertu des six principaux instruments internationaux sur les droits de la personne, le Canada est tenu de produire des rapports périodiques faisant état de son rendement et de ses progrès en ce qui concerne les droits énoncés dans les conventions. Actuellement, ces rapports sont préparés entièrement par des cadres supérieurs des ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux compétents. À l'échelon fédéral, à tout le moins, on a bien fait quelques efforts afin de recevoir les commentaires d'organisations non gouvernementales intéressées. Il reste que ces rapports ne sont pas examinés en public avant d'être transmis à l'organisme international compétent.

Un certain nombre de témoins ont estimé qu'il faudrait rendre plus transparent le processus canadien de production de rapports aux organismes chargés de traités internationaux en matière de droits de la personne. Certains ont même pensé qu'un comité parlementaire comme le nôtre fournirait un cadre qui permettrait aux parlementaires et aux citoyens ordinaires d'exprimer leurs idées. En plus, un tel comité favoriserait l'éducation, en ce qui concerne les rapports du Canada sur son comportement en matière de droits de la personne.²⁵

Le Comité pourrait analyser les projets de rapports canadiens avant qu'ils soient transmis aux organismes chargés des traités. Il pourrait également examiner les observations de

²⁵ Témoignages au Comité : les 4 juin 2001 (Anne Bayefsky), 11 juin 2001 (Ken Norman), 24 septembre 2001 (Stephen Toope), 29 octobre 2001 (William Schabas) et 5 novembre (Errol Mendes).

ces organismes au sujet des rapports canadiens ainsi que leurs décisions relatives à d'éventuelles plaintes à l'endroit du Canada et les réactions et mesures de suivi gouvernementales. Dans le cadre de tels examens, le Comité pourrait entendre les opinions de groupes intéressés de la société civile et d'experts indépendants ainsi que de représentants des ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux compétents.

B. Question à approfondir : Le Parlement et le processus de conclusion de traités

Des premiers temps de l'indépendance du Canada sur la scène internationale dans les années 1920, jusqu'à la fin des années 1950 environ, la pratique générale était que le Parlement débattait des projets de traités internationaux et les approuvait, le cas échéant, avant que le gouvernement ne les ratifie. Depuis cette époque le rôle du Parlement dans le processus des traités a considérablement amenuisé. Non seulement s'est-il passé des décennies depuis qu'un projet de traité a été soumis à l'approbation du Parlement avant la ratification, mais même la simple pratique de déposer les traités au Parlement après la ratification a été abandonnée ces dernières années.²⁶ Comme le doyen Peter Leuprecht l'a fait remarquer au Comité, il est frappant de constater que la quantité d'instruments internationaux augmente et que, parallèlement, le Parlement participe de moins en moins à la conclusion de traités.²⁷

De plus, dans la plupart des autres démocraties occidentales, les parlements nationaux jouent un rôle beaucoup plus important, non seulement dans l'approbation mais aussi dans l'analyse des accords internationaux. Plusieurs témoins ont cité en exemple le Comité mixte des traités de l'Australie, établi en 1996, et qui mériterait, selon eux, d'être examiné. En vertu du système australien, les traités ne doivent pas être approuvés par le Parlement, mais ils doivent préalablement être analysés par un comité mixte parlementaire, avant que le gouvernement ne s'engage dans des obligations. De plus, le pouvoir exécutif est tenu de préparer et de déposer une analyse de l'intérêt national qui

²⁶ Rapport du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères intitulé: *La nouvelle OTAN et l'évolution du maintien de la paix: conséquences pour le Canada*, avril 2000, pp. 73-74.

²⁷ Témoignages au Comité, le 1^{er} octobre 2001.

expose les conséquences des obligations que contractera le pays en signant le traité, notamment la nécessité d'adopter des mesures législatives.

Plusieurs des experts qui ont comparu devant le Comité ont réclamé instamment que le Parlement participe davantage à l'analyse et à l'approbation des engagements pris par le Canada dans le cadre de traités.²⁸

Ce renforcement du rôle parlementaire dans le processus n'aurait pas pour but d'amoindrir le pouvoir et la prérogative de l'exécutif pour ce qui est de signer et de ratifier des traités. Ce serait plutôt une façon de garantir que les parlementaires puissent, en temps opportun, exprimer leurs opinions sur la teneur des traités. Les parlementaires seraient également en mesure de remettre en question, avant ratification, la pertinence des plans gouvernementaux concernant la mise en œuvre législative.

Un tel mécanisme pourrait être particulièrement utile pour les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne. Il pourrait fournir l'occasion et le cadre voulus pour évaluer la pertinence des projets du gouvernement visant la mise en pratique intérieure du traité, avant que le Canada ne le ratifie.

En outre, la tendance apparente du pouvoir judiciaire à utiliser de plus en plus des traités qui ne sont pas mis en œuvre pour interpréter la loi, et dont un exemple nous est donné par la décision récente de la Cour suprême dans l'arrêt Baker, milite fortement en faveur d'un retour du Parlement dans le dossier des traités.

C. Question à approfondir : Mise en œuvre législative des instruments internationaux en matière de droits de la personne

Un certain nombre de témoins nous ont clairement indiqué que le gouvernement du Canada devait mieux traduire dans ses lois nationales ses engagements internationaux à

²⁸ Témoignages au Comité, les 4 juin 2001 (Anne Bayefsky), 11 juin 2001 (Ken Norman), 24 septembre 2001 (Stephen Toope), 1 octobre 2001 (Peter Leuprecht), 26 novembre 2001 (Charles Ferris).

l'égard des droits de la personne. Dans bien des cas, le gouvernement n'a pas effectué cette transposition avec suffisamment de rigueur et des lacunes sont apparues, soit dans la portée ou la substance des droits protégés ou encore dans les recours mis en place. Il s'ensuit que les Canadiens sont parfois privés de certains de leurs droits et que la réputation internationale du pays sur le plan des droits de la personne risque d'en souffrir inutilement.

Il est possible, comme certains l'ont indiqué, que l'intégration législative en bloc des instruments internationaux en matière de droits de la personne causerait des problèmes, en partie à cause de l'existence de normes internationales contradictoires.²⁹ Les compétences provinciales constitueraient un autre obstacle. Néanmoins, il semble évident que nous pouvons en faire davantage. Comme l'a dit un témoin, le Canada doit trouver un meilleur mécanisme pour intégrer ses obligations internationales à ses lois.³⁰

Même si l'on utilisait davantage l'incorporation des traités dans les mesures législatives, il demeurerait quand même primordial d'examiner les lois existantes et subséquentes afin de vérifier leur conformité aux obligations contractées par traité, un travail auquel le Parlement pourrait et devrait participer.

D. Question à approfondir : Vérifier la conformité des lois proposées aux principes des droits de la personne

Lorsque le Canada projette de ratifier un traité, qu'il porte sur les droits de la personne ou sur un autre sujet, on procède à l'examen des lois existantes afin d'établir la présence, le cas échéant, d'incompatibilités entre la loi canadienne et les obligations qui découleront du traité. Si l'examen révèle des éléments incompatibles, le gouvernement doit faire un choix, s'il souhaite encore ratifier le traité : soit qu'il modifie les dispositions incompatibles, soit qu'il annexe des clauses de réserve ou un protocole d'entente à sa ratification. Cependant, après la ratification, le Canada n'a pas de système de vérification

²⁹ Témoignages au Comité, le 11 juin 2001 (Irit Weiser).

³⁰ Témoignages au Comité, le 26 novembre 2001 (Hanrinder Mahil).

continue des mesures législatives proposées pour assurer leur compatibilité avec les obligations découlant de traités.

Bien qu'il existe certains processus visant à examiner les projets de loi canadiens en vue de vérifier leur conformité aux droits de la personne, il ne s'agit pas de processus exhaustifs ni systématiques. En premier lieu, ces examens ne tiennent habituellement pas compte des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne.³¹ De plus, outre l'examen des règlements par le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation et l'examen des projets de loi privés de la Chambre des communes par le Comité des procédures et des affaires de la Chambre, il n'est explicitement prévu nulle part que le Parlement participe au processus d'examen.

Il arrive que la Commission canadienne des droits de la personne, dans le cadre de son mandat, examine certains projets de loi. Et nous avons appris que, ce faisant, elle avait récemment commencé à incorporer dans ses analyses le droit international en matière de droits de la personne.³² Toutefois, en raison de la priorité que la Commission doit donner au traitement des plaintes, elle est obligée d'être quelque peu sélective dans ses interventions à ce niveau. En outre, sa façon de procéder en ce moment est de renvoyer au ministre de la Justice tout problème de droits de la personne présent dans la législation. Si la Commission n'est pas satisfaite de la réponse du ministre et que la question lui tient suffisamment à cœur, elle demandera à comparaître devant les comités parlementaires qui examinent le projet législatif en cause. Il lui arrivera aussi de rendre ses inquiétudes publiques au moyen de communiqués et d'un message sur son site Web.

Il pourrait être souhaitable que le ministère de la Justice, peut-être avec l'appui du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, étende sa certification de la conformité des avant-projets de loi et des projets de règlement avec la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Déclaration canadienne des droits*, à tout le moins

³¹ Témoignages au Comité, le 11 juin 2001 (Irit Weiser et John Holmes).

³² Témoignages au Comité, le 26 novembre 2001 (Michelle Falardeau-Ramsay).

pour contrôler leur compatibilité avec les instruments internationaux sur les droits de la personne que le Canada a déjà ratifiés.

Le Parlement, peut-être par l'entremise du Comité, devrait également être impliqué de façon plus formelle dans la vérification systématique des mesures législatives proposées pour assurer leur compatibilité avec les mesures nationales et internationales dans le domaine des droits de la personne. D'autres démocraties parlementaires, dont l'Australie et le Royaume-Uni, ont établi des comités parlementaires à cet effet. Un certain nombre des témoins ont appuyé l'adoption d'un tel système par le Canada.³³

En assumant ce rôle, le Parlement devrait établir une solide relation avec la Commission canadienne des droits de la personne, laquelle, moyennant les ressources nécessaires à l'exécution de ce volet de son mandat, pourrait représenter le principal intervenant du Parlement lorsqu'il s'agit de revoir la législation dans l'optique des droits de la personne. Et le Comité devrait jouer un rôle de premier plan dans l'établissement et la coordination de cette relation.

E. Question à approfondir : Les droits internationaux de la personne et le fédéralisme canadien

Par l'intermédiaire du gouvernement fédéral, le Canada parle d'une seule voix, sur la scène internationale. Toutefois, en vertu de la Constitution, il incombe aux gouvernements des provinces de mettre en œuvre les obligations découlant de traités internationaux qui touchent à leurs champs de compétence. Par conséquent, le gouvernement fédéral se trouve en difficulté lorsque des lois ou des politiques provinciales menacent de placer le Canada en dérogation de ses engagements découlant de traités. Sur la scène internationale, de telles questions de compétence ne soustraient pas un pays à ses obligations.

³³

Témoignages au Comité, les 24 septembre 2001 (Stephen Toope), 1^{er} octobre 2001 (Peter Leuprecht) et 5 novembre 2001 (Errol Mendes).

La décision prise récemment par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies dans l'affaire de la plainte Waldman illustre bien le problème. Les lois et politiques de l'Ontario qui prévoient le financement public des écoles catholiques romaines mais pas le financement d'écoles d'autres confessions ont été contestées avec succès en vertu du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. Il a été conclu que le Canada, en tant qu'État partie responsable, enfreignait le Pacte. Mais le gouvernement fédéral n'a pu qu'exhorter le gouvernement provincial à se conformer. Le gouvernement de l'Ontario a refusé. Tel qu'indiqué au Comité, une telle situation est inadmissible et nuit à la réputation internationale du Canada en matière de droits de la personne.³⁴ Comme l'a fait remarquer la professeure Bayefsky, « si une province peut prétendre qu'elle n'est pas tenue à ces obligations internationales et que le gouvernement fédéral peut dire qu'il n'est pas tenu de faire autre chose que de l'encourager à s'y plier, quel sens a la ratification? »³⁵

Il devrait y avoir une façon de surmonter avec transparence les obstacles constitutionnels au respect des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne.

Soulignant le mandat spécial du Sénat de représenter les points de vue et les intérêts des régions, l'on a aussi suggéré qu'un comité sénatorial comme le nôtre puisse faire œuvre utile en fournissant une tribune pour la discussion des inquiétudes régionales découlant des obligations du Canada en matière de droits de la personne.³⁶ Le Comité pourrait déterminer dans quelle mesure notre forme de fédéralisme aide ou nuit au respect de ces obligations internationales. Le Comité pourrait aussi, au moyen de cette étude, formuler des propositions et donner des avis sur les procédures susceptibles d'améliorer la conformité.

³⁴ Témoignages au Comité, les 4 juin 2001 (Anne Bayefsky) et 11 juin 2001 (Ken Norman).

³⁵ Témoignages au Comité, le 4 juin 2001 [traduction].

³⁶ Témoignages au Comité, le 4 juin 2001 (Anne Bayefsky).

F. Question à approfondir : Traités sur les droits de la personne qui n'ont pas encore été signés ou ratifiés par le Canada

Nous avons déjà discuté de l'importance d'accroître le rôle joué par le Parlement dans l'analyse des engagements que contracterait le Canada en signant de nouveaux traités, et notamment des instruments internationaux dans le domaine des droits de la personne. Comme un certain nombre de témoins nous l'ont fait remarquer, des comités parlementaires comme celui-ci pourrait certainement jouer un rôle connexe à l'égard des instruments internationaux que le Canada n'a pas encore signés ou ratifiés. Le professeur William Schabas a dit ceci : « Le Parlement n'a pas besoin de rester les bras croisés en attendant que le ministère des Affaires étrangères ou d'autres ministères décident qu'il convient ou pas de ratifier un traité. Le Parlement pourrait effectivement faire avancer le dossier. »³⁷

Le Comité pourrait analyser la situation des traités auxquels le Canada n'a pas encore adhéré et encourager les progrès en contribuant à leur donner plus de visibilité. Il pourrait aussi servir de tribune officielle et publique pour l'expression des préoccupations. La population doit avoir un endroit où débattre des avantages et des coûts politiques de tels accords.

Au cours de son étude, le Comité a reçu une publication de l'UNESCO intitulée *Droits de l'homme : Les principaux instruments internationaux, État au 31 mai 2001*, qui énumère les instruments non encore signés ou ratifiés par le Canada. Des témoins ont, de leur côté, porté à l'attention du Comité les traités auxquels la signature du Canada manquait toujours.

En plus de la *Convention américaine des droits de l'homme* (qui est examinée séparément ci-dessous), le *Protocole facultatif de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* est un autre instrument international sur les droits de la personne que le Canada n'a pas signé. Le Canada est

³⁷

Témoignages au Comité, le 29 octobre 2001 [traduction]. Voir aussi les témoignages au Comité du 26 novembre 2001 (Charles Ferris).

partie prenante à la Convention mais n'a pas encore ratifié le Protocole facultatif, qui permettrait à l'organisme chargé de surveiller la Convention de recevoir et d'instruire des plaintes portées contre le Canada. L'on a encouragé le Comité à faire en sorte que la signature et la ratification du Protocole facultatif soient placées plus haut sur l'échelle des priorités.³⁸

Un témoin a aussi fait remarquer que le Canada n'a pas souscrit à un autre mécanisme international de traitement des plaintes en matière de droits de la personne; il s'agit de la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, que le Canada a ratifiée en 1970.³⁹

G. Question à approfondir : Participation du Canada à la *Convention américaine relative aux droits de l'homme*

La *Convention américaine relative aux droits de l'homme* est un excellent exemple d'un instrument international sur les droits de la personne qui n'a pas été signé par le Canada et à l'égard duquel le Comité pourrait faire œuvre utile, notamment en facilitant l'amorce d'un dialogue public ouvert sur les enjeux relatifs à l'adhésion possible du Canada à la Convention.

Cette Convention est le principal instrument de l'Organisation des États américains en matière de droits de la personne. Le Canada est membre de l'OEA depuis maintenant une décennie, mais il n'a toujours pas signé la Convention. Les témoins ont exhorté le Comité à encourager le gouvernement à ratifier ce traité important. Ils ont fait valoir que l'un des principaux arguments militant en faveur de la ratification n'est pas tant que la Convention offre des garanties particulières en matière de droits de la personne, mais qu'elle permettra au Canada de participer plus intimement au réseau des droits de la personne de l'OEA.⁴⁰

³⁸ Témoignages au Comité, les 4 juin 2001 (Alex Neve) et 1^{er} octobre 2001 (Marilou McPhedran).

³⁹ Témoignages au Comité, le 4 juin 2001 (Alex Neve).

⁴⁰ Témoignages au Comité, les 4 juin 2001 (Alex Neve), 24 septembre (Warren Allmand) et 29 octobre (William Schabas).

Toutefois, des inquiétudes ont été soulevées au Canada au sujet de l'article 4 de la Convention. Certains avancent qu'une clause de réserve ou un protocole d'entente soigneusement libellé pourrait apaiser les objections.⁴¹ Toutefois, d'autres semblent réticents à donner l'impression de contribuer à la prolifération des clauses de réserve dans les traités sur les droits de la personne. Quoi qu'il en soit, le dossier n'a pas avancé et les préoccupations officielles ne sont pas discutées en public. Il n'y a pas eu, non plus de surveillance ou d'enquête de la part des parlementaires.

Il faudra examiner ces questions et d'autres en public, afin d'engager la population, d'entendre les opinions de différents groupes et de faciliter la prise de décisions à l'échelon politique.

H. Question à approfondir : Le droit à la vie privée

Le respect de la vie privée, dans le contexte des droits de la personne, a été soumis ces dernières années à des pressions grandissantes, étant donné le recours sans cesse accru à la technologie de l'information. Maintenant, vu l'importance accordée dans le monde entier à la sécurité et à la lutte antiterroriste, le droit à la vie privée sera remis en question peut-être plus qu'il ne l'a jamais été.

Le problème se posera d'autant plus ici, au Canada, du fait que, de l'opinion de certains, le droit à la vie privée est déjà quelque peu laissé sans protection dans nos lois sur les droits de la personne. Le respect de la vie privée n'est pas garanti comme tel dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et, ainsi que l'ont dit des témoins, la vie privée ne relève généralement pas de nos commissions des droits de la personne.⁴² S'il existe des régimes législatifs visant à protéger la vie privée, ils se limitent habituellement à la protection des renseignements personnels fournis aux gouvernements. Le professeur Schabas a fait remarquer que le droit au respect de la vie privée est un domaine où les

⁴¹ Témoignages au Comité, le 29 octobre 2001 (William Schabas).

⁴² Témoignages au Comité, le 26 novembre 2001 (Harinder Mahil et Charles Ferris).

garanties offertes par le Canada accusent un certain retard par rapport aux normes internationales.⁴³

L'article 17 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* stipule que « [n]ul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation ». Aucune protection explicite de la sorte ne paraît dans les lois canadiennes sur les droits de la personne.

Les valeurs étayant le droit à la vie privée transcendent les questions de protection des données personnelles aux mains du gouvernement ou de conformité avec les procédures établies en vue du rassemblement d'éléments de preuve pour des enquêtes criminelles ou le renseignement de sécurité, malgré toute l'importance de ces aspects. La façon dont on pourra réformer les lois et les politiques canadiennes pour rehausser le statut et la protection de la vie privée en tant que droit de la personne constituera un élément d'étude opportun et primordial pour le Comité.

⁴³ Témoignages au Comité, le 29 octobre 2001.

IV) RECOMMANDATIONS IMMÉDIATES

A. Représentation du Canada à la Commission des droits de l'homme de l'ONU

La Commission des droits de l'homme de l'ONU, qui est située à Genève, est le principal mécanisme de défense des droits de la personne de l'ONU. Comme Philippe LeBlanc l'a fait remarquer au Comité, cette Commission est la plus importante tribune internationale pour lutter contre les violations des droits de la personne par les États.⁴⁴

La Commission est composée de 53 États membres, qui sont élus par région. Aux fins de représentation à la Commission, le Canada est dans le Groupe des pays d'Europe occidentale et autres États. L'Europe occidentale, le Canada, les États-Unis, le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande font partie de ce groupe. Dans le passé, c'est ce groupe de pays qui a initié et a promu les actions de la Commission dans le domaine des droits de la personne.

Cette année, pour la première fois depuis la création de la Commission, les États-Unis ne comptent pas de membre élu au sein de la Commission. Pendant la prochaine session de 2002, le Canada sera le seul membre non européen à la Commission faisant partie du Groupe des pays d'Europe occidentale et autres États. Par conséquent, il semble probable que le Canada aura un rôle clé au sein de la Commission au cours de l'année qui s'en vient. À la suite des événements du 11 septembre et de ce qui s'en est suivi, le rôle du Canada à la Commission est devenu encore plus crucial, en raison de l'absence des États-Unis et de l'examen probable par la Commission de la question des droits de la personne dans le contexte des mesures nationales et internationales prises pour lutter contre le terrorisme.⁴⁵

Depuis quelques années, même si le ministre des Affaires étrangères a été le représentant officiel du Canada, les chefs de délégation ont été des fonctionnaires sans le rang

⁴⁴ Témoignages au Comité, le 5 novembre 2001.

⁴⁵ Témoignages au Comité, le 5 novembre 2001 (Philippe LeBlanc).

d'ambassadeur. Comme Philippe LeBlanc l'a vivement souligné,⁴⁶ il sera particulièrement important, à la lumière des facteurs énoncés plus haut, que la délégation du Canada à la prochaine session de la Commission soit dirigée par un représentant du rang d'ambassadeur.

Recommandation

Le Comité recommande que, compte tenu de l'importance particulière du rôle du Canada à la prochaine séance de 2002 de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, le gouvernement du Canada :

- 1. nomme une personne du rang d'ambassadeur pour le représenter à la Commission; et**
- 2. veille à ce que la délégation canadienne compte des parlementaires actifs et informés de tous les partis (y compris les indépendants) et des deux Chambres, ayant une expérience et des connaissances du domaine des droits de la personne.**

B. Rapports sur les droits de la personne en souffrance au Canada

Ainsi que l'ont reconnu les hauts fonctionnaires compétents dans leurs témoignages, le Canada est en retard dans la présentation de rapports périodiques aux divers organismes de suivi des traités internationaux sur les droits de la personne.⁴⁷ La raison invoquée tient à l'inévitable lourdeur de la coordination des rapports venant des diverses administrations fédérale, provinciales et territoriales. Nous avons appris que les différents ordres gouvernementaux canadiens avaient l'intention, par l'intermédiaire de leurs représentants au sein du Comité permanent de hauts fonctionnaires chargés des droits de la personne, de présenter aux organismes chargés des traités tous les rapports en souffrance d'ici la fin de l'exercice. Nous tenons à souligner l'importance de réaliser cet objectif pour que le Canada soit le plus vite possible à jour dans le respect de ses obligations de compte rendu.

⁴⁶ Témoignages au Comité, le 5 novembre 2001.

⁴⁷ Témoignages au Comité, le 11 juin 2001 (Norman Moyer et Adèle Dion).

Recommandation

Le Comité recommande que, dans le cadre actuel des processus de rapport, le gouvernement du Canada, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et les territoires, prenne les mesures nécessaires pour remettre, d'ici le 31 mars 2002 aux divers organismes chargés des traités internationaux sur les droits de la personne, tous les rapports en souffrance du Canada.

C. Équilibre entre droits de la personne et sécurité

Dans la foulée des événements qui ont suivi le 11 septembre, davantage de ressources financières et juridiques sont consacrées à la lutte mondiale contre le terrorisme. C'est précisément dans de tels moments que les défenseurs des droits de la personne doivent être les plus vigilants. Mais qui évalue l'impact global et cumulatif de ces nouvelles mesures relatives à la sécurité et à l'antiterrorisme sur les droits de la personne? Lorsqu'il y a augmentation des investissements en matière de sécurité, il faut un degré égal d'engagement à l'égard de la sauvegarde des droits de la personne. Il ne s'agit toutefois pas de choisir entre la sécurité et les droits de la personne, mais de trouver le bon équilibre entre les deux. L'expertise et l'indépendance de la Commission canadienne des droits de la personne en font, moyennant les ressources appropriées, un organisme apte à entreprendre une étude sérieuse pour savoir si l'équilibre est atteint entre les mesures nationales de sécurité et de lutte antiterroriste, d'une part, et les droits de la personne, d'autre part. Le Canada a l'occasion, en menant une telle analyse, de montrer la voie à suivre aux autres pays.

Recommandation

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada donne à la Commission canadienne des droits de la personne, avec les ressources suffisantes, la tâche de mener une analyse de l'impact sur les droits de la personne des nouvelles mesures de sécurité et de lutte antiterroriste afin de vérifier si l'équilibre est atteint entre les mesures nationales de sécurité et de lutte antiterroriste, d'une part, et les droits de la personne, d'autre part.

D. Discrimination fondée sur la condition sociale

Lorsqu'il a témoigné devant le Comité, M. Harinder Mahil, président intérimaire de la Commission des droits de la personne de la Colombie-Britannique, a repris la recommandation de sa commission et de l'Association canadienne des Commissions et Conseils des droits de la personne (ACCCDP), soit que les codes canadiens sur les droits de la personne aux paliers fédéral, provincial et territorial soient modifiés de façon à inclure la condition sociale comme motif de discrimination prohibé.⁴⁸ Pareil changement a également été recommandé par le Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* dans son rapport de juin 2000, ainsi que par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans ses observations finales de décembre 1998 sur le troisième rapport du Canada dans le cadre du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. On admet depuis longtemps la pauvreté comme facteur contributif de la discrimination dont sont victimes divers groupes sociaux défavorisés.⁴⁹

Le Canada pourrait être un précurseur en examinant la pauvreté du point de vue des droits de la personne. Au cours de la précédente législature, le Sénat du Canada a adopté un projet de loi d'intérêt public émanant d'un sénateur, le projet de loi S-11, qui aurait amendé la *Loi canadienne sur les droits de la personne* pour interdire la discrimination fondée sur la condition sociale. Malheureusement, la mesure a été rejetée à la Chambre des communes. Nous sommes d'avis que le gouvernement devrait revoir cette importante question et la remettre à l'ordre du jour de l'actuelle législature en vue d'une intervention législative.

⁴⁸ Témoignages au Comité, le 26 novembre 2001.

⁴⁹ Témoignages au Comité, le 26 novembre 2001 (Harinder Mahil).

Recommandation

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada rédige et dépose au Parlement des modifications à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de façon à ajouter la condition sociale comme motif de discrimination prohibé.

E. Les Commissions des droits de la personne au Canada

Le Comité a entendu les témoignages des hauts dirigeants des commissions canadienne et provinciales des droits de la personne⁵⁰ et en a tiré quelques idées d'amélioration pour les lois canadiennes sur les droits de la personne. Nous avons déjà parlé de la discrimination fondée sur la condition sociale.

Parmi les autres aspects mis au jour par les témoignages, notons :

- *Invoquer expressément les grands instruments internationaux dans la Loi canadienne sur les droits de la personne, ainsi que dans les codes provinciaux et territoriaux en la matière.* Il faut clarifier le statut et la pertinence du droit international à l'intention de nos commissions et de nos tribunaux chargés d'appliquer les dispositions législatives sur les droits de la personne. La relation historique est évidente et la loi devrait refléter cette réalité. Qui plus est, ce genre de références législatives au droit international en matière de droits de la personne contribuerait à assurer que nos commissions respectent les normes internationales minimales applicables à de tels organismes selon les Principes de Paris (ONU 1991). Entre autres rôles, les Principes de Paris chargent les commissions internes des droits de la personne de « [p]romouvoir et assurer l'harmonisation de la législation, des règlements et des pratiques nationaux [c'est-à-dire fédéraux, provinciaux et territoriaux] avec les instruments internationaux relatifs aux Droits de l'homme, auxquels l'État est partie ».
- *Voir à ce que les mandats d'éducation et de promotion confiés aux commissions des droits de la personne au Canada reçoive l'attention et les ressources voulues.*

⁵⁰ Témoignages au Comité, les 29 octobre 2001, 26 novembre 2001 et 10 décembre 2001.

Les rôles de promotion et d'éducation des commissions des droits de la personne ne bénéficient pas de ressources financières suffisantes. Les activités de promotion et d'éducation peuvent faire beaucoup pour contrer la discrimination et le non-respect des droits de la personne, mais les commissions sont obligées de donner priorité au traitement de plaintes précises, ce qui absorbe presque toutes leurs ressources.

- *Affecter suffisamment de ressources au rôle des commissions des droits de la personne concernant l'examen des lois et des politiques proposées.* Au Canada, les commissions des droits de la personne ont le mandat d'effectuer de tels examens. Lorsqu'elles réussissent à mener ce genre d'études et à publier leurs conclusions, cet aspect de leur travail peut devenir inestimable pour les parlementaires. Mais, encore une fois, étant donné l'importance accordée à leur fonction de règlement des plaintes, les commissions doivent, en l'absence d'un renvoi de la part du gouvernement, être sélectives dans leurs interventions concernant les lois et les politiques proposées.
- *Rendre les commissions des droits de la personne plus directement comptables au Parlement ou à une assemblée législative, plutôt que de passer par un ministre.* C'est actuellement la façon de procéder du vérificateur général et du directeur général des élections fédéraux. Des mesures semblables pour les commissions des droits de la personne contribueraient à souligner leur indépendance par rapport à l'organe exécutif.
- *Promouvoir l'uniformisation de la législation sur les droits de la personne dans les administrations fédérale, provinciales et territoriales.*

Ces questions ayant été soulevées dans le rapport rédigé en 2000 par le Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, le gouvernement pourrait en traiter dans le cadre de sa réponse audit rapport.

Recommandation

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada réponde au rapport de 2000 du Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* au

cours de la présente Session parlementaire. Dans sa réponse, le gouvernement devrait traiter de ce qui suit :

1. **L'ajout de références précises aux grands instruments internationaux sur les droits de la personne dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.**
2. **La nécessité de consacrer plus de ressources aux mandats de la Commission canadienne des droits de la personne concernant la promotion et l'éducation, ainsi que l'examen des lois et des politiques proposées.**

Le Comité recommande en outre que le gouvernement du Canada, peut-être par l'intermédiaire de la Commission du droit du Canada en consultation avec l'ACCCDP, prenne des mesures pour élaborer un code modèle en matière de droits de la personne à soumettre à l'étude de toutes les administrations canadiennes.

F. Site Web sur les droits internationaux de la personne

La professeure Anne Bayefsky a fait remarquer au Comité que l'ensemble de la démarche des rapports périodiques que présente le Canada aux organismes créés par traité pour la défense des droits internationaux de la personne ne retient pas suffisamment l'attention des médias. Le ministère du Patrimoine canadien, qui participe à l'établissement des rapports périodiques du Canada, publie dans son site Web les rapports du Canada et les observations des organismes chargés des traités. Toutefois, à l'exception de cette démarche et d'autres initiatives sélectives, l'éducation et l'information destinées au public sur les obligations et les mécanismes d'application en ce qui concerne les droits internationaux de la personne sont en général très limitées. Par conséquent, les Canadiens qui jouissent de ces droits, y compris le droit de porter plainte auprès de certains des organismes chargés des traités, pourraient ne pas savoir comment y accéder. Comme le Canada est assujéti aux instruments juridiques par lesquels ont été reconnus les droits du peuple canadien, ces instruments devraient être publicisés et mis à la disposition du public comme les différentes lois.

Recommandation

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada voie à ce que les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne auxquels le Canada est partie, ainsi que tout mécanisme de plainte, soient réunis et mis à la portée de tous les Canadiens grâce à Internet, et que des mesures soient prises pour informer les Canadiens de ces renseignements.

G. Appui au travail de l'Association canadienne des Commissions et Conseils des droits de la personne

Le Comité a entendu Keith Norton, président de la Commission ontarienne des droits de la personne.⁵¹ M. Norton a notamment mis en lumière le travail important effectué par l'ACCCDP. L'Association offre une tribune valable pour les relations entre les commissions des droits de la personne fédérale, provinciales et territoriales. Cet organisme facilite la coordination et l'établissement de politiques auprès des organismes des droits de la personne et exprime sa sagesse collective sur les questions de droits de la personne sous forme de résolutions stratégiques que ses membres rapportent à leurs gouvernements respectifs. De temps en temps, l'ACCCDP intervient dans des causes judiciaires importantes où il est question de droits de la personne.

Les activités de l'ACCCDP sont financées au moyen des droits perçus auprès de chaque commission participante, en général en proportion de la population qu'elle sert et représente. Toutefois, ce mécanisme de financement semble inadéquat. M. Norton a indiqué que les ressources financières de l'ACCCDP sont très limitées – au point où elle compte, dans ses interventions dans les litiges sur les droits de la personne, sur des conseillers juridiques qui travaillent bénévolement.⁵² L'actuel président de l'ACCCDP, M. Harinder Mahil de la Commission des droits de la personne de la Colombie-Britannique, a fortement recommandé que l'organisation obtiennent des divers gouvernements des ressources et des rôles précis.⁵³ Précisons que, au moins pour ce qui

⁵¹ Témoignages au Comité, le 29 octobre 2001.

⁵² Témoignages au Comité, le 29 octobre 2001.

⁵³ Témoignages au Comité, le 26 novembre 2001.

est de la Commission canadienne des droits de la personne, cette dernière est obligée par la loi de se tenir « en liaison étroite avec les organismes ou les autorités provinciales de même nature pour favoriser l'adoption de lignes de conduite communes ».⁵⁴

Recommandation

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada entreprenne des consultations auprès des représentants compétents des gouvernements provinciaux et territoriaux en vue de mieux utiliser et appuyer le travail de l'ACCCDP.

H. Conférence des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux chargés des droits de la personne

Le Comité permanent de hauts fonctionnaires sur les droits de la personne se réunit tous les six mois pour échanger de l'information sur les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne, mais il est composé de fonctionnaires et ne prend aucune décision et n'élabore aucune politique. De plus, il se réunit à huis clos et ses membres et activités ne sont pas accessibles au public canadien, auquel il n'est tenu de rendre aucun compte.

Nous avons appris qu'il n'y a pas eu de réunion intergouvernementale sur les droits de la personne au niveau ministériel depuis environ 13 ans.⁵⁵ Cette pause est beaucoup trop longue. Comme notre étude l'a révélé, le Canada doit répondre à de nombreuses questions importantes au chapitre de l'application des droits de la personne et les processus existants doivent être réévalués et remodelés. Sans une participation directe des ministres, les défis auxquels le Canada fait face en matière de droits de la personne perdront de l'importance ou seront oubliés.

Recommandation

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada prenne les mesures nécessaires pour rétablir la coutume de réunions régulières entre les ministres

⁵⁴ *Loi canadienne sur les droits de la personne*, alinéa 27(1)c).

⁵⁵ Témoignages au Comité, le 11 juin 2001 (Norman Moyer).

fédéral, provinciaux et territoriaux chargés des droits de la personne. Ces réunions devraient avoir lieu au moins une fois tous les trois ans.

V) CONCLUSION

Dans le présent rapport, nous avons décrit les trois phases de l'évolution des droits de la personne. Nous en sommes actuellement à la troisième phase, laquelle exige que nous exécutions nos obligations. Au cours de cette troisième phase, le Canada occupe une place unique qui lui permet d'être à l'avant-garde d'une maturation nécessaire de l'appareil gouvernemental chargé des droits de la personne. C'est pourquoi, de l'avis du Comité, il est opportun et essentiel que le Parlement élargisse son rôle dans le traitement des questions relatives aux droits de la personne. Le Parlement et les parlementaires doivent prendre une part plus active à ce traitement et à la mise au point de l'appareil gouvernemental pour le munir des outils nécessaires au règlement approprié de ces questions. Nous devons en fait affirmer et renforcer le rôle légitime du Parlement sur ce plan.

Le besoin d'une participation parlementaire accrue, notamment pour ce qui est d'assurer le respect des droits découlant d'ententes internationales, revêt une importance particulière à une époque où les questions de sécurité mondiale attirent naturellement une attention croissante. Dans cette conjoncture, le Parlement doit intervenir pour trouver un juste équilibre entre les droits de la personne et les problèmes de sécurité.

Les droits de la personne ne s'épanouiront que dans un environnement de saine gestion publique, respectueuse de la règle de droit. Mais même ces conditions ne sont pas, à elles seules, suffisantes. Comme le présent rapport le démontre, malgré son dossier généralement positif, le Canada ne peut relâcher sa vigilance lorsqu'il s'agit des droits de la personne. Le Comité peut contribuer à relever les défis. Nous pouvons aider à traduire en des mesures concrètes le soutien des droits de la personne, et nous sommes plus que prêts à entreprendre l'étude des questions énumérées dans le présent rapport.

ANNEXE A : TÉMOINS

Fascicule	Date	Témoins
2	Le lundi 4 juin 2001	<i>À titre personnel :</i> Anne F. Bayefsky, professeure, Département des sciences politiques, Université York.
		<i>D'Amnistie internationale – Canada</i> Alex Neve, secrétaire général.
	Le lundi 11 juin 2001	<i>Du ministère du Patrimoine canadien :</i> Norman Moyer, sous-ministre adjoint, Identité canadienne, et président du Comité permanent de fonctionnaires chargés des droits de la personne.
		<i>Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international :</i> Adèle Dion, directrice, Direction des droits de la personne, des affaires humanitaires et de la promotion internationale de la femme; John T. Holmes, directeur, Direction du droit onusien, criminel et des traités.
3	Le lundi 24 septembre 2001	<i>Du ministère de la Justice :</i> Irit Weiser, directrice, Section des droits de la personne; Paul Rishworth, Université d'Auckland.
		<i>À titre personnel :</i> Ken Norman, professeur, Université de la Saskatchewan.
		<i>De Droits et démocratie :</i> L'honorable Warren Allmand, C.P., président.

- À titre personnel :
Stephen J. Toope, professeur,
Faculté de droit, Université
McGill.
- Le lundi 1^{er} octobre 2001
- À titre personnel :
Marilou McPhedran, directrice,
International Women's Rights
Project, Université York;
Peter Leuprecht, doyen, Faculté de
droit, Université McGill.
- 4 Le lundi 29 octobre 2001
- À titre personnel :
William A. Schabas, directeur,
Irish Centre for Human Rights,
Université nationale d'Irlande,
Galway.
- De la Fondation canadienne des droits de
la personne :*
Ruth Selwyn, directrice générale;
François Crépeau, Faculté de droit,
Université de Montréal
El Obaid Ahmed El Obaid, Faculté
de droit, Université McGill.
- De la Commission ontarienne des droits
de la personne :*
Keith Norton, président.
- Le lundi 5 novembre 2001
- À titre personnel :
Errol P. Mendes, professeur,
Faculté de droit, Université
d'Ottawa;
Philippe LeBlanc, délégué
permanent de l'Ordre des
Dominicains à la Commission des
droits de l'homme de l'ONU, à
Genève.
- 5 Le lundi 26 novembre 2001
- De la Commission des droits de la
personne de la Colombie-Britannique :*
Harinder Mahil, président
intérimaire.

*De la Commission des droits de la
personne du Nouveau-Brunswick :*

Charles Ferris, conseiller juridique.

*De la Commission des droits de la
personne de la Nouvelle-Écosse :*

James E. Dewar, c.r., président;

Mayann E. Francis, directrice
exécutive.

*De la Commission canadienne des droits
de la personne :*

Michelle Falardeau-Ramsay, c.r.,
présidente;

John Hucker, secrétaire général;

Richard Tardif, avocat général.

Le lundi 10 décembre 2001

*De la Commission des droits de la
personne du Manitoba :*

Janet Baldwin, présidente.

*De la Commission des droits de la
personne de la Saskatchewan :*

Donna Scott, directrice.

ANNEXE B : SÉLECTION DE DOCUMENTS PRÉPARÉS POUR LE COMITÉ OU REÇUS AU COURS DE CETTE ÉTUDE

Documents préparés par le personnel de recherche du Comité

1. *Droits de la personne, processus législatif et processus de conclusion de traités : études comparatives du rôle des parlements et des parlementaires*, le 17 août 2001.
2. *Les droits internationaux de la personne dans deux régions du monde : le Conseil de l'Europe et l'Organisation des États américains – Documents choisis*, le 12 juin 2001.
3. *Les droits nationaux de la personne au Canada – Documents choisis*, le 12 juin 2001.
4. Notes d'informations au sujet des obligations en matière de droits de la personne et la machine gouvernementale fédérale, le 18 septembre 2001.
5. *Les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne*, le 12 juin 2001.
6. *Systèmes nationaux et internationaux de droits de la personne : choix de texte*, le 17 août 2001.

Pièces justificatives

1. Amnistie internationale – Canada, *Amnesty Report 2001*.
2. Droits et démocratie, *Rapport annuel, 1999-2000*, Montréal.
3. Droits et démocratie, « Appeal to Governments », 2001.
4. Droits et démocratie, « Board of Directors – 10 June 2001 : The Centre's Involvement in Canadian Human Rights Issues ».
5. Droits et démocratie, *Is Free Trade a Fair Game? Stand Up for Human Rights*, 2001.
6. Droits et démocratie, lettre au très honorable Jean Chrétien, C.P., député, en date du 20 septembre 2001.
7. Robert Howse et Makau Mutua, *Protection des droits humains et mondialisation de l'économie : Un défi pour l'OMC*, Montréal : Droits et démocratie, 2000.
8. L'honorable Noël Kinsella, *Quelques notes historiques sur la création du Comité permanent des hauts fonctionnaires chargés des droits de la personne*, sans date.
9. Adeena Niazi et autres, lettre en date du 25 septembre 2001.

Mémoires et autres documents reçus des témoins et d'autres personnes

1. Anne Bayefsky, *Report –The UN Human Rights Treaty System : Universality at the Crossroads*, avril 2001.
2. L'Association canadienne des Commissions et Conseils des droits de la personne, Note au sujet d'une proposition d'avant-projet de résolutions, le 27 mars 2001.
3. Commission des droits de la personne de la Colombie-Britannique, soumission au Comité avec annexes, le 8 novembre 2001.

4. Commission ontarienne des droits de la personne, *Les commissions des droits de la personne et les droits économiques et sociaux*, sans date.
5. Commission des droits de la personne de l'Île-du-Prince-Édouard, mémoire soumis au Comité, octobre 2001.
6. Commission des droits de la personne du Manitoba, mémoire soumis au Comité avec divers documents connexes, le 10 décembre 2001.
7. Commission des droits de la personne de la Saskatchewan, mémoire soumis au Comité avec divers documents connexes, le 10 décembre 2001.
8. James E. Dewar et Mayann Francis, présentation de la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse, le 26 novembre 2001.
9. Droits et démocratie, *Rapport du groupe de réflexion sur le renforcement des mécanismes de protection et de promotion des droits humains des Nations Unies*, le 2 août 2001.
10. Charles Ferris, présentation de la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick, le 26 novembre 2001.
11. Fondation canadienne des droits de la personne, présentation au Comité, le 29 octobre 2001.
12. International Women's Rights Project, Centre for Feminist Research, Université York, affiche intitulée « The First CEDAW Impact Study Overview, » juin 2000.
13. Marilou McPhedran, Susan Bazili, Moana Erickson et Andrew Byrnes, *The First CEDAW Impact Study: Final Report*, Toronto, 2000.
14. Errol Mendes, « Le rôle du gouvernement dans l'évaluation de la mise en œuvre des obligations nationales et internationales du Canada en matière de droits de la personne : nécessité d'adopter une nouvelle approche après le 11 septembre 2001 », le 5 novembre 2001.
15. Joan Myles, lettre à l'honorable Raynell Andreychuk au sujet de la Commission des droits de la personne de Terre-Neuve et du Labrador en date du 5 octobre 2001.
16. Ken Norman, « Taking Human Rights Lightly: The Canadian Approach », (Février 2001), 12 *National Journal of Constitutional Law*, pages 291-308.
17. Paul Okalik, premier ministre du Nunavut, lettre à l'honorable Raynell Andreychuk en date du 18 octobre 2001.
18. Tina Piper et Wayne MacKay, « The Domestic Implementation of International Law : A Canadian Case-Study », texte d'un discours prononcé à Beijing au nom du professeur MacKay, 2001.
19. Patrimoine canadien, *Document d'information sur l'origine et l'historique du Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne*, le 1^{er} octobre 1999.
20. Patrimoine canadien, présentation au sujet des programmes des droits de la personne, juin 2001.
21. Programme de contestation judiciaire du Canada, mémoire soumis au Comité, novembre 2001.
22. William A. Schabas, « Twenty-Five Years of Public International Law at the Supreme Court of Canada », (Juillet 2001), 79 *Revue du Barreau canadien*, pages 174-195.

23. David Schneiderman, « Mise en œuvre des engagements relatifs aux droits de la personne : les difficultés d'une compétence partagée », sans date.
24. Stephen J. Toope, « Inside and Out : The Stories of International Law and Domestic Law », (2001), 50 *UNB Law Journal*, pages 11-24.
25. Stephen J. Toope, « The Uses of Metaphor : International Law and the Supreme Court of Canada, » (Mars/Juin 2001), 12 *Revue du Barreau canadien*, pages 534-541.

Autres documents

1. Australie, Comité sénatorial des références légales et constitutionnelles, *Trick or Treaty : Commonwealth Power to Make and Implement Treaties*, novembre 1995.
2. Organisation des États américains, *Déclaration de Lima : Charte démocratique interaméricaine*, le 11 septembre 2001.
3. Vladimir Volodin, *Droits de l'homme : Les principaux instruments internationaux, État au 31 mai 2001*, UNESCO.
4. L'honorable la très révérende Lois Wilson, *Human Rights Linkages Initiative : Fall 1999, National Consultations, November 26-27, 1999, Ottawa, Canada*.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

